

Staatsaufbau im Südsudan: Rahmenbedingungen, Erfolgsaussichten und Grenzen internationalen Statebuildings

Lacher, Wolfram

Veröffentlichungsversion / Published Version

Forschungsbericht / research report

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lacher, W. (2011). *Staatsaufbau im Südsudan: Rahmenbedingungen, Erfolgsaussichten und Grenzen internationalen Statebuildings*. (SWP-Studie, S 19). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-268147>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Wolfram Lacher

Staatsaufbau im Südsudan

Rahmenbedingungen, Erfolgsaussichten und
Grenzen internationalen Statebuildings

S 19
August 2011
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare
Verwendung von Arbeiten
der Stiftung Wissenschaft
und Politik ist auch in Aus-
zügen nur mit vorheriger
schriftlicher Genehmigung
gestattet.

SWP-Studien unterliegen
einem Begutachtungsverfah-
ren durch Fachkolleginnen
und -kollegen und durch die
Institutsleitung (*peer review*).
Sie geben ausschließlich die
persönliche Auffassung der
Autoren und Autorinnen
wieder.

© Stiftung Wissenschaft und
Politik, 2011

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

5	Problemstellung und Empfehlungen
7	Ausgangspunkt Staatsschwäche
7	Wirtschafts- und Sozialstrukturen
8	Physische Barrieren: Mangelnde Infrastruktur
9	Staatlichkeit und Verwaltungsstrukturen
10	Identität und staatliche Legitimität
10	Staatliche Gewalt und Kontrolle
11	Externe Abhängigkeit und Vulnerabilität
14	Das entstehende Regime: Einparteienherrschaft, Militärjunta oder Klientelnetzwerk?
15	Die politische Führung
16	Die Militärelite
17	Die SPLM
19	Regionalfürsten, Abtrünnige und Opponenten
20	Herausforderungen für Regierung und Geber
20	Politische Einbindung und ihre Kosten
21	<i>Dilemmata für die Geber</i>
22	Der Sicherheitssektor
23	<i>Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung</i>
24	<i>Kapazitätsaufbau und Herstellung von Sicherheit</i>
26	<i>Reform des Sicherheitssektors</i>
27	Aufbau von Verwaltung und eines Systems öffentlicher Leistungen
28	<i>Verwaltungsaufbau</i>
30	<i>Öffentliche Leistungen</i>
31	Wirtschaftliche Entwicklung und Diversifizierung
34	Schlussfolgerungen
36	Abkürzungen

*Wolfram Lacher ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der
Forschungsgruppe Naher/Mittlerer Osten und Afrika*

**Staatsaufbau im Südsudan
Rahmenbedingungen, Erfolgsaussichten und
Grenzen internationalen Statebuildings**

Der Südsudan ist im Begriff, zum nächsten großen Statebuilding-Projekt der internationalen Gemeinschaft zu werden. Die EU hat dem neuen Staat, der am 9. Juli 2011 unabhängig wurde, 300 Millionen Euro an Entwicklungshilfe für den Zeitraum bis 2013 in Aussicht gestellt. Die USA planen, jedes Jahr eine Summe dieser Größenordnung in den Aufbau des Südsudan zu investieren. Die UN-Mission im Südsudan (UNMISS) wiederum, die den Staatsaufbau unterstützen und flankieren soll, könnte jährlich das Dreifache kosten. Deutschland, das nicht unter den führenden bilateralen Gebern ist, wird sich über den EU-Etat, den UN-Haushalt und andere multilaterale Institutionen maßgeblich am Staatsaufbau im Südsudan beteiligen. Externe Unterstützung zielt hier darauf ab, einen Staat zu stabilisieren, der aus jahrzehntelangem Bürgerkrieg hervorgegangen ist und von schweren inneren Konflikten sowie Unterentwicklung geprägt wird. Die Geber wollen der Gefahr vorbeugen, dass der Südsudan schon bald wegen interner Spannungen implodiert. Zugleich soll eine weitere Destabilisierung der konfliktreichen Region zwischen Sahelzone, Großen Seen und dem Horn von Afrika verhindert werden. Darüber hinaus gilt es, durch den Staatsaufbau im Südsudan das Potential für Konflikte mit dem Norden zu mindern – zwischen beiden Staaten gibt es enge Beziehungen, aber auch zahlreiche Reibungspunkte.

Dass der Südsudan gewaltigen Herausforderungen gegenübersteht, ist offensichtlich. Selbst unter einer starken entwicklungsorientierten Führung und mit effektiver internationaler Hilfe wären wohl nur sehr langsame Fortschritte beim Aufbau des neuen Staates zu erwarten. Denn die strukturellen Probleme werden sich nur langfristig beheben lassen – dazu gehören die fehlende Erschließung des Staatsgebietes, die geringe Entwicklung von Märkten oder die Langzeitfolgen des Bürgerkriegs für die Sicherheitslage. Doch die politischen Verhältnisse sind weit davon entfernt, einen geeigneten Rahmen für den Staatsaufbau zu bieten. Der Anschein trägt, dass mit der Sudan People's Liberation Movement (SPLM) eine durchsetzungsfähige Regierungspartei und mit der Sudan People's Liberation Army (SPLA) eine die politischen Kräfteverhältnisse beherrschende Armee existiere. Beide Akteure

sind in Wirklichkeit keine handlungsfähigen Institutionen, sondern – wie die politische Elite insgesamt – intern tief gespalten und von konkurrierenden Interessengruppen beherrscht. In ihrem Streben nach Stabilität ist die südsudanesische Führung den Ansprüchen zahlreicher rivalisierender Kräfte ausgeliefert, die danach verlangen, politisch eingebunden zu werden und Zugang zu den Ressourcen des Staates zu erhalten. Der Regierung wird es daher kaum möglich sein, eine konsequente Entwicklungsstrategie zu verfolgen und schwierige Entscheidungen durchzusetzen. Stattdessen werden staatliche Mittel und Institutionen vor allem dafür verwendet, Klientelstrukturen zu unterhalten, die auf ethnischen Gruppen, Stämmen und Clans basieren.

Wie sind in diesem Kontext die Erfolgsaussichten für externe Hilfe beim Staatsaufbau einzuschätzen? Die bisherigen Erfahrungen der Geber zeigen, dass internationale Unterstützung für den Aufbau und die Stabilisierung des Südsudan ihre Ziele nicht nur verfehlt, sondern vielfach unbeabsichtigte oder sogar kontraproduktive Folgen mit sich gebracht hat. So stellt externe Hilfe im Gesundheits- und Bildungswesen eine indirekte Subvention für die Regierung dar, die dadurch in die Lage versetzt wird, ihre Mittel vor allem zur Finanzierung von Klientelstrukturen im Verwaltungs- und Sicherheitsapparat zu verwenden. Eine unkritische Fortsetzung dieses Ansatzes würde den Aufbau eines Netzes öffentlicher Leistungen behindern. Die dezentralen Strukturen, die mit Hilfe der Geber geschaffen werden, sind kostspielig und dienen aus lokaler Perspektive vor allem als Patronage-Instrumente. Außerdem hat die extern unterstützte Dezentralisierungsstrategie der Regierung dazu geführt, dass Rivalitäten entlang ethnischer und tribalischer Linien eskalierten. Zwischen Gebern und südsudanesischen Akteuren gibt es teilweise beträchtliche Diskrepanzen, was die jeweiligen Zielvorstellungen, Interessen und Handlungslogiken betrifft – aus diesem Grund ist die internationale Hilfe nach Einrichtung der südlichen Regionalregierung 2005 gescheitert. Am deutlichsten wird dies im Sicherheitssektor. Externe Unterstützung ist darauf ausgerichtet, den Sicherheitsapparat zu verkleinern sowie ziviler und demokratischer Kontrolle zu unterwerfen – Ziele, die von den maßgebenden lokalen Akteuren keineswegs geteilt werden.

Darüber hinaus ist die Regierung in Juba offenkundig nicht gewillt, schwere Menschenrechtsverletzungen durch die Sicherheitskräfte und endemische Korruption zu ahnden. In dieser Hinsicht stellt sich

die Frage noch dringlicher, inwiefern eine großzügige Unterstützung durch die internationale Gemeinschaft angemessen ist. Die Geber versuchen bisher beide Probleme zu bearbeiten, indem sie den Sicherheitskräften und dem Justizwesen des Südsudan technische Hilfe gewähren. Doch dabei müssten sie wesentlich stärker auf Achtung der Menschenrechte und Korruptionsbekämpfung pochen. Weitere bilaterale und multilaterale Unterstützung sollte von Fortschritten in diesen beiden Bereichen abhängig gemacht werden. Zugleich darf der potentielle Einfluss der Geber auf die südsudanesische Regierung nicht überschätzt werden, denn diese kontrolliert die Erdöleinnahmen des Landes und besitzt so ein beträchtliches Maß an finanzieller Unabhängigkeit.

Angesichts der geringen Erfolgsaussichten und unabsehbaren Folgen externer Unterstützung sollten die Geber ihre Ambitionen im Südsudan stark reduzieren. Angemessener als ein großangelegter internationaler Staatsaufbau dürften Projekte von beschränkter Dimension sein, deren Folgen kalkulierbar bleiben. Es ist durchaus wichtig, den Aufbau des Gesundheits- und Bildungswesens sowie der staatlichen Infrastruktur zu unterstützen. Allerdings sollte dies mit der klaren Bedingung verbunden sein, dass der Südsudan diese Leistungen und ihre Kosten schrittweise selbst übernimmt. Dadurch wäre die Regierung in Juba angehalten, andere Schwerpunkte zu setzen, also nicht mehr vorrangig Klientelnetzwerke zu finanzieren. Insgesamt sollte externe Hilfe sehr viel stärker konditionalisiert werden, als dies bisher der Fall ist – und vor allem mit der Forderung verknüpft sein, dass sich die Menschenrechtslage verbessert und Korruption konsequenter bekämpft wird.

Ausgangspunkt Staatsschwäche

Am 9. Juli 2011 wurde der Südsudan unabhängig. Damit endete eine Übergangsperiode, die 2005 mit Unterzeichnung und Inkrafttreten des Comprehensive Peace Agreement (CPA) begonnen hatte. Durch das Abkommen wurde ein Bürgerkrieg im Süden des Sudan beendet, der 1955 ausgebrochen war und seither – mit elfjähriger Unterbrechung – andauert hatte. Das CPA gewährte dem Südsudan weitgehende Autonomie; die Rebellenbewegung Sudan People's Liberation Movement/Army (SPLM/A) avancierte zur Regierungspartei bzw. Armee des Südens. Gleichzeitig wurde sie an der Zentralregierung in Khartum beteiligt. Während der Übergangsperiode zeigte sich schon früh, dass die SPLM-Führung in der Regionalhauptstadt Juba konsequent auf die Unabhängigkeit hinarbeitete. Das CPA sah in dieser Frage ein Referendum vor. Die Bevölkerung des Südsudan sprach sich bei einer Volksabstimmung im Januar 2011 denn auch mit überwältigender Mehrheit für die Unabhängigkeit aus.

Der strukturelle Rahmen gibt dem Südsudan allerdings Grenzen für seine staatliche Handlungsfähigkeit vor, die sich nur schwer verschieben lassen. Zwar können die Entwicklungsstrategien der Regierung und die Unterstützung von außen durchaus Einfluss darauf haben, ob und wie schnell sich diese Rahmenbedingungen verändern. Doch auch im besten Falle werden die vorhandenen Wirtschaftsstrukturen, die externen Abhängigkeiten sowie die Vorgeschichte von schwach entwickelter Staatlichkeit und nationaler Identität den Spielraum für Staatsaufbau auf Jahrzehnte hin massiv beschränken. Unabhängig davon, wie sich die inneren Konflikte weiter entwickeln und wie erfolgreich die Politik der Regierung ist, wird der Südsudan ein »schwacher Staat« bleiben: ein Staat, der außerhalb der Provinzhauptstädte nur sehr begrenzt präsent ist, geschweige denn echte Kontrolle über sein Territorium und seine Bevölkerung ausübt; der nur geringe Ressourcen zu mobilisieren vermag und wenig davon in eine flächendeckende Verwaltung oder ein Netz öffentlicher Leistungen investieren kann. Dabei verstärken sich die strukturellen Ursachen der Staatsschwäche gegenseitig.

Wirtschafts- und Sozialstrukturen

Der Südsudan verfügt über reiche Ressourcen. Von den 6,8 Milliarden Barrel an gesicherten Erdölvorkommen des ehemaligen Gesamtstaats Sudan – den drittgrößten Beständen in Subsahara-Afrika – liegen 75 Prozent im Süden. Hinzu kommen weitgehend unerschlossene Vorkommen an Gold und anderen Bodenschätzen. 90 Prozent des Landes sind fruchtbar, die Hälfte davon gilt als erstklassiges Ackerland, auch wenn nur ein bis zwei Prozent der Gesamtfläche bewirtschaftet werden. Überdies herrscht Reichtum an Wasser und Fischbeständen.¹ Doch die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse erschweren es dem neuen Staat, Mittel für Staatsaufbau und Entwicklung zu mobilisieren. Die Bevölkerung des Südsudan bleibt in überwiegender Mehrheit der Subsistenzwirtschaft verhaftet. Sie hat nur geringen Zugang zu Märkten, produziert aber auch zu wenig, um Überschüsse vermarkten zu können. In Bevölkerungsgruppen, die hauptsächlich Viehzucht betreiben – was schätzungsweise auf 50 bis 60 Prozent der Südsudaner zutrifft² –, setzen sich kommerzielle Erwägungen nur sehr langsam durch. Noch immer dominiert das althergebrachte Verständnis, nach dem Vieh primär ein Gut von sozialem Wert ist und zur wirtschaftlichen Absicherung dient.³ Die Folge ist eine sehr geringe Integration der südsudanesischen Wirtschaft in Märkte und monetäre Kreisläufe. Entsprechend wenig Potential gibt es für den Staat, Märkte und Transaktionen zu besteuern.

Urbanisierungsprozesse haben sich seit dem Friedensabkommen 2005 beschleunigt, weil Flüchtlinge zurückgekehrt sind und sich ehemalige Armeesoldaten niederließen. Vor allem in der Hauptstadt Juba

¹ BP Statistical Review of World Energy 2011, London 2011, S. 6; USAID, *Expanding Agriculture and Food Security Activities in Southern Sudan*, Washington, D.C. 2009, S. 4.

² Dan Fahey, *The Political Economy of Livestock and Pastoralism in Sudan*, Brighton 2007 (IGAD LPI Working Paper No. 06-08).

³ Anne Walraet, »Governance, Violence and the Struggle for Economic Regulation in South Sudan: The Case of Budi County (Eastern Equatoria)«, in: *Afrika Focus*, 21 (2008) 2, S. 53–70; World Bank, *Sudan: The Road toward Sustainable and Broad-Based Growth*, Washington, D.C. 2009, S. 135.

kam es so zu einem schnellen und unkontrollierten Wachstum. Dennoch stellt die ländliche Bevölkerung mit 84 Prozent weiterhin die große Mehrheit der Südsudanesen.⁴ Neben einem generell niedrigen Urbanisierungsgrad behindert die unzureichende ländliche Infrastruktur eine Integration zwischen Städten und ihrem Hinterland. Städtische Märkte üben nur geringe Anziehungskraft auf die ländliche Produktion aus; daher wird sich der Wandel von der Subsistenzwirtschaft zur marktorientierten Erzeugung sehr langsam vollziehen.

Darüber hinaus bleibt die Landbevölkerung weitgehend außer Reichweite des Staates. Mit rund 9,2 Millionen Einwohnern, verteilt auf eine Fläche, die mehr als doppelt so groß ist wie Polen, hat der Südsudan eine durchschnittliche Bevölkerungsdichte von 14 Einwohnern pro Quadratkilometer. Selbst in dem am stärksten besiedelten (und fruchtbarsten) Gliedstaat Central Equatoria leben im Schnitt nur etwa 26 Menschen auf einem Quadratkilometer. Zum Vergleich: In Äthiopien und Uganda liegt die Bevölkerungsdichte bei 80 bzw. 139 Einwohner pro Quadratkilometer. Hinzu kommt, dass viele Viehzüchtergruppen saisonal als Nomaden leben und befestigte Straßen im Südsudan weitgehend fehlen. Für den Staat bedeuten diese Faktoren hohe Kosten, will er die ländliche Bevölkerung erfassen, besteuern und mit öffentlichen Gütern versorgen.

Dem gegenüber stehen die Einnahmen aus der Erdölproduktion des Südens. Seit dem Friedensschluss 2005 wurden die Gewinne zwischen Nord- und Südsregierung geteilt. Für die Führung in Juba sind die Erdölerlöse eine elementare Ressource. Sie machten in den Jahren 2009–2011 rund 98 Prozent der südlichen Regierungseinnahmen aus; zwischen 2005 und 2010 beliefen sich die Ölerträge auf insgesamt 9,5 Milliarden US-Dollar.⁵ Doch die starke Abhängigkeit von diesen Profiten macht den Südsudan auch verwundbar gegenüber Ölpreisschwankungen, wie die Fiskalkrise im Zuge des Ölpreiskollapses 2009 zeigte. Daneben waren seit Schaffung der Regionalregierung 2005 vor allem zwei Prozesse sozioökonomischer Strukturveränderung zu beobachten: Zum einen stieg die Zahl der Regierungsbeamten und Staatsangestellten; zum anderen wuchsen die Importe. Keiner dieser

Prozesse wird die Entwicklung der lokalen Landwirtschaft oder des privaten Sektors vorantreiben – im Gegenteil lassen beide eine Ressourcen-Allokation abseits produktiver Aktivitäten erkennen.

Physische Barrieren: Mangelnde Infrastruktur

Die Schwäche der Infrastruktur behindert sowohl wirtschaftliche Entwicklung als auch Staatsaufbau und staatliche Handlungsfähigkeit. Der Südsudan ist verkehrsmäßig kaum erschlossen. Das gesamte Straßennetz des Landes wird von der Regierung auf 10 000 Kilometer geschätzt, von denen aber nur 2500 Kilometer das ganze Jahr über passierbar sind.⁶ Das Netz geteilter Straßen dürfte weniger als 100 Kilometer lang sein und beschränkt sich weitgehend auf die Hauptstadt Juba. Die einzige asphaltierte Überlandstrecke wird derzeit von USAID gebaut; die Route verläuft von Nimule an der ugandischen Grenze nach Juba. Dabei hat sich allerdings erwiesen, dass die Kosten des Straßenbaus im Südsudan höher sind als erwartet. Für eine Straße dieser Art fallen pro Kilometer 1,6 Millionen Dollar an – 60 Prozent mehr als im afrikanischen Durchschnitt. Grund dafür ist vor allem, dass Material und Geräte teuer importiert werden müssen.⁷ USAID hat sich daher gegen weitere infrastrukturelle Großprojekte entschieden und hofft auf ein stärkeres Engagement multilateraler Geber wie der Weltbank.⁸ Doch momentan sind keine vergleichbaren Projekte geplant. Schon dem bestehenden Straßennetz fügt die alljährliche Regenzeit erhebliche Schäden zu, was einen hohen Bedarf an Investitionen für Instandsetzung mit sich bringt.

Angesichts der hohen Kosten dürfte es Jahrzehnte dauern, bis sich beim Ausbau des Straßennetzes spürbare Fortschritte einstellen. Für die Präsenz des Staates außerhalb von Städten bedeutet dies eine echte Hürde. Die Sicherheitskräfte sind nur begrenzt mobil, können also nicht rasch auf lokale Konflikte und Kriminalität in entlegenen Regionen reagieren – und mangels Verkehrswegen muss ein Großteil des Staatsgebietes als entlegen gelten. Aus entwicklungsökonomischer Perspektive schränkt die schwache Transportinfrastruktur den Zugang ländlicher Regio-

⁴ Government of Southern Sudan (GoSS), *Statistical Yearbook for Southern Sudan 2010*, Juba 2010; geschätzte Bevölkerungsgröße aus: FAO/WFP, *Crop and Food Security Assessment Mission to Southern Sudan*, 12.1.2011.

⁵ UNMIS, *CPA Monitor*, 7 (2011) 66, S. 22; GoSS, *Approved Budget 2011*, Juba 2011, S. 2.

⁶ GoSS, *Infrastructure Sector: Budget Sector Plan 2011–13*, Juba, Juli 2010.

⁷ »Wirtschaftlicher Neubeginn im Südsudan«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 20.1.2011.

⁸ Gespräch mit einem USAID-Vertreter, Juba, Januar 2011.

nen zu Märkten stark ein; dies mindert den Anreiz zur Entwicklung kommerzieller Landwirtschaft und Viehzucht.⁹ Und sollte der Südsudan andere Güter als Erdöl exportieren wollen, würden die dafür nötigen Anbindungen fehlen, wenn man von der Straße nach Uganda absieht. Die südsudanesisische Regierung erwähnt zwar immer wieder Milliardenprojekte für Eisenbahnverbindungen an die kenianische Küste und ins ugandische Tororo; doch Finanzierungspläne dafür sind nicht bekannt.

Auch an jeder anderen Infrastruktur herrscht großer Mangel. Im Gegensatz zum Nordsudan besitzt der Süden kaum Bewässerungsanlagen. Nötig wären diese vor allem in der nördlichen Hälfte des neuen Staates, um die landwirtschaftlichen Aktivitäten ausbauen zu können. Eine öffentliche Wasserversorgung gibt es bisher nicht. Die Stromversorgung ist auf einige wenige Städte beschränkt und selbst dort unzuverlässig. All dies macht es sehr viel teurer, aus dem natürlichen Reichtum des Landes an fruchtbarem Land, Wasser und Bodenschätzen Nutzen zu ziehen.

Staatlichkeit und Verwaltungsstrukturen

Angesichts der niedrigen Bevölkerungsdichte, der schwachen Infrastruktur und der Dominanz einer Subsistenzwirtschaft mit geringen Produktionsüberschüssen verwundert es nicht, dass die Bevölkerung des Südsudan bislang – wenn überhaupt – nur sehr rudimentär verwaltet wurde. Kleinere Gruppen wie die Shilluk oder die Azande besaßen zum Zeitpunkt der Kolonialisierung Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts staatliche Strukturen mit einem König an der Spitze. Doch die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung auf dem Gebiet des heutigen Südsudan bestand damals aus segmentären Stammesgesellschaften ohne zentralisierte Herrschaft.¹⁰ Die britische Kolonialmacht, die ihre Kontrolle über den Südsudan indirekt ausübte (»indirect rule«), ernannte Häuptlinge – vielerorts für Bevölkerungsgruppen, die zuvor keine vergleichbaren politischen Figuren gekannt hatten. Die Häuptlinge fungierten in der Folge als Mittler zwischen Bevölkerung und Kolonialverwal-

tung, trieben Steuern ein und sprachen Recht.¹¹ Nach der Unabhängigkeit 1956 wurden sie als kostensparende Minimalverwaltung beibehalten; Sudans Präsident Nimeiris versuchte 1971 erfolglos, sie abzuschaffen.¹²

Auch während der zweiten Bürgerkriegsphase von 1983 bis 2005 verließ sich die SPLM/A auf die Häuptlinge bzw. setzte teilweise ihre eigenen Häuptlinge ein, um Nahrung und Rekruten für die Rebellenarmee zu mobilisieren, Rechtsprechung zu gewährleisten und Steuern einzuziehen. 1994 beschloss die SPLM/A in ihrer nationalen Konvention, »traditionelle Autoritäten« in die Zivilverwaltung einzubinden. Diese Verwaltung blieb den Militärs faktisch untergeordnet und war weitgehend auf die Ebene der Bezirke (Countys) beschränkt.¹³ Die lokale Ebene – Dörfer (Bomas) und Gemeinden (Payams) – wurde weiterhin größtenteils sich selbst überlassen.¹⁴ Nach dem Friedensschluss 2005 entwickelte man neben der Regionalregierung in Juba die staatlichen und administrativen Strukturen auf Ebene der zehn Gliedstaaten (States), während die lokale Ebene weiter vernachlässigt wurde.

Im Local Government Act von 2009 wurde die Rolle der »traditionellen Autoritäten« bestätigt. Demnach sollen sie als »semi-autonome Autoritäten auf Gliedstaats- und lokaler Ebene« und als wichtigste Obrigkeit in den Dörfern fungieren; darüber hinaus sollen alle Bezirke und Städte Häuptlingstümer (Chiefdoms) erhalten, durch die »das Volk sich selbst regiert«.¹⁵ Wie auch im Justizsystem wurde damit eine Parallelstruktur neben der staatlichen Verwaltung etabliert, die sich weitgehend selbst zu finanzieren hat und in der Tradition der »indirect rule« steht. Der Aufbau einer strafferen und flächendeckenden Verwaltung und eines Netzes staatlicher Leistungen leidet zugleich darunter, dass dafür keine Vorläufer existieren und es nicht zuletzt deshalb auch an ausgebildeten Beamten fehlt. Darüber hinaus bleiben die Anreize zum Ausbau der Verwaltung langfristig begrenzt, weil die Regierung in Juba sichere Öleinnahmen hat und

11 Douglas Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars*, Oxford 2003.

12 Cherry Leonardi, »Violence, Sacrifice and Chiefship in Central Equatoria, Southern Sudan«, in: *Africa*, 77 (2007) 4, S. 535–557.

13 Adam Branch/Zachariah Mampilly, »Winning the War, But Losing the Peace? The Dilemma of SPLM/A Civil Administration and the Tasks Ahead«, in: *Journal of Modern African Studies*, 43 (2005) 1, S. 1–20.

14 Øystein Rolandsen, *Guerrilla Government: Political Changes in the Southern Sudan during the 1990s*, Uppsala 2005.

15 GoSS, *Local Government Act*, Juba 2009, S. 11, 56f.

9 World Bank, *Sudan* [wie Fn. 3], S. 137ff.

10 Edward Evans-Pritchard, *The Nuer: A Description of the Modes of Livelihood and Political Institutions of a Nilotic People*, Oxford 1969; ders., *The Azande: History and Political Institutions*, Oxford 1971.

das Steueraufkommen in jedem Fall dauerhaft niedrig bleiben dürfte.

Identität und staatliche Legitimität

Weite Teile des Südsudan kannten bis zur Kolonialzeit keine Staatlichkeit. Seither war die Präsenz des Staates als Verwalter und Dienstleister weitgehend auf die Provinzzentren beschränkt und die Erfahrung staatlicher Autorität vor allem mit bewaffneten Konflikten verbunden. Daher hat sich auch keine mit dem Staatswesen verknüpfte Identität herausgebildet. Ethnien, Stämme und Clans hingegen sind bei der Definition politischer Identitäten von zentraler Bedeutung.¹⁶

Zwar wirkte der Kampf gegen die Zentralregierung in Khartum als einigendes Element innerhalb der SPLM/A, welche die südsudanesischen Identität vor allem in Kontrast zum Norden definierte. Dies zeigt sich auch daran, dass die heutige Regierungselite in Juba sich gegenüber dem Norden kulturell scharf abgrenzt und etwa Englisch als Verwaltungs- und Unterrichtssprache einführen will. Doch außerhalb Jubas stoßen die Bestrebungen auf Widerstand, sich vom Norden zu distanzieren und eine südsudanesischen Identität auf Grundlage des Unabhängigkeitskampfes zu schaffen. Denn die SPLM/A wurde keineswegs von allen Bevölkerungsteilen gleichermaßen unterstützt; unter einigen ethnischen Gruppen formierten sich während des Bürgerkriegs Milizen, die gegen die SPLA kämpften. Zudem gibt es vor allem in den Grenzregionen enge soziale, kulturelle und wirtschaftliche Kontakte zwischen dem Südsudan und dem Norden.¹⁷

Die Entwicklung einer südsudanesischen Identität befindet sich historisch gesehen also noch in der Anfangsphase. In einem von ethnisch definierten Machtkämpfen geprägten Kontext bedarf es vermutlich eines langwierigen Prozesses, ehe eine weithin akzeptierte Identität entsteht, die die Ausübung staatlicher Kontrolle erleichtert.

¹⁶ Jok Madut Jok, »Which Way South Sudan? Cultural Diversity and the Fundamentals of Nation-Building«, *African Arguments*, 28.3.2011, <africanarguments.org/2011/03/28/which-way-south-sudan-cultural-diversity-and-the-fundamentals-of-nation-building>.

¹⁷ Mareike Schomerus/Tim Allen u.a., *Southern Sudan at Odds with Itself: Dynamics of Conflict and Predicaments of Peace*, London 2010.

Staatliche Gewalt und Kontrolle

Der Ausübung staatlicher Gewalt sind strukturelle Grenzen gesetzt, die nur langfristig zu verändern sein werden. Das liegt teilweise an den oben dargestellten Faktoren wie mangelnder Infrastruktur und schwach ausgebildeter Staatlichkeit, vor allem aber an den Langzeitfolgen des Bürgerkriegs. Dieser führte zu einer hohen Verbreitung von Kleinwaffen unter der Zivilbevölkerung¹⁸ und brachte eine Vielzahl militanter Gruppen hervor, die sich in den meisten Fällen auf Basis ethnischer und tribaler Einheiten bildeten. Das Spektrum reichte dabei von Milizen zum Schutz der eigenen Bevölkerungsgruppe bis hin zu bewaffneten Verbänden, die eng mit den beiden Konfliktparteien, der SPLM/A und der Zentralregierung in Khartum, alliiert waren. Ein Großteil der mit den Konfliktparteien assoziierten Milizen wurde nach dem Friedensabkommen in die SPLA, in die Joint Integrated Units (JIUs) – die aus Einheiten der SPLA und der sudanesischen Armee zusammengesetzt waren – oder in andere Einheiten (Polizei, Gefängnispersonal, Wildschutz) eingegliedert. Doch auch innerhalb des heutigen Sicherheitsapparates bestehen die Strukturen der Milizen teilweise fort oder können leicht wiederhergestellt werden.¹⁹ Zugleich bleibt die SPLA anfällig für Abspaltungen neuer bewaffneter Gruppen. Beides wurde offenbar, als 2010/11 mehrere Rebellionen gegen die südsudanesischen Regierung ausbrachen, angeführt etwa von Militärs wie George Athor oder Peter Gadet in den Gliedstaaten Jonglei bzw. Unity.

Rebellionen sind allerdings nur die sichtbarste Form struktureller Sicherheitsprobleme. Die südsudanesischen Regierung hat es bisher nicht geschafft, die Verbreitung von Kleinwaffen zurückzudrängen; mehrere einseitige, gewaltsame Entwaffnungskampagnen zwischen 2006 und 2009 ließen Konflikte nur weiter eskalieren.²⁰ Unter der ländlichen Bevölke-

¹⁸ Nach Schätzungen der Small Arms Survey (SAS) befanden sich 2009 etwa 720 000 Kleinschusswaffen in Händen der südsudanesischen Zivilbevölkerung, verglichen mit etwa 200 000, über die die Sicherheitskräfte verfügen. Das entspricht einem Verhältnis von acht Schusswaffen auf 100 Zivilisten. Die tatsächliche Zahl könnte durchaus noch höher liegen. Siehe Sudan Human Security Baseline Assessment (HSBA), »Arms Holdings«, <www.smallarmssurveysudan.org/facts-figures-arms-holdings.php>.

¹⁹ Richard Rands, *In Need of Review: SPLA Transformation in 2006–10 and Beyond*, Genf 2010 (Small Arms Survey HSBA Working Paper 23).

²⁰ Adam O'Brien, *Shots in the Dark: The 2008 South Sudan Civilian*

rung besteht wenig Bereitschaft, Waffen abzugeben, solange die Sicherheitslage sich nicht maßgeblich verbessert. Milizen einzelner Ethnien oder Stämme existieren vielerorts fort, und bewaffnete Konflikte um Eigentums- und Nutzungsrechte für Land und Wasser sind endemisch, da der Staat nicht willens oder nicht in der Lage ist, diese Rechte zu schützen. Insbesondere bei Landfragen erweisen sich die staatlichen Institutionen als unfähig, einen klaren rechtlichen Rahmen zu schaffen und Rechtssicherheit zu gewährleisten. Zudem werden die Provinzen regelmäßig von groß-angelegten Überfällen und Viehdiebstählen heimgesucht, hinter denen man mitunter die Interessen hoher Militärs und Politiker vermutet.²¹ Durch Bürgerkrieg und Milizenbildung waren die ethnisch-tribalen Identitäten politisiert worden; dieser Prozess hat sich in den letzten Jahren durch fortwährende Konflikte und den leichten Zugang zu Kleinwaffen weiter verschärft. Rivalitäten und Vendetten zwischen Stämmen oder Ethnien wurden so zu einer eigenen Konfliktquelle.

Weitere Hindernisse für eine Verbesserung der Sicherheitslage sind im Sicherheitssektor selbst zu finden. Der SPLA fehlt es nicht nur an der nötigen Mobilität und Infrastruktur, um lokale Konflikte schnell zu befrieden; auch erschweren die dominanten Stammesloyalitäten in vielen Einheiten ein unparteiisches Eingreifen.²² Auf Ebene der Fußsoldaten ähneln SPLA-Einheiten oftmals irregulären bewaffneten Gruppen. Die schlechtbezahlten und undisziplinierten Männer beschaffen sich die Mittel für ihren Lebensunterhalt teilweise selbst – etwa durch willkürliche Beschlagnahmungen oder illegale Besteuerung. Auch auf Offiziersebene ist die Guerilla-Vergangenheit der SPLA weiterhin prägend. So versuchte die Armee in einigen Fällen, Auseinandersetzungen um Land und politische Repräsentation durch hartes militärisches Vorgehen zu beenden. Mit schweren Menschenrechtsverletzungen provozierte sie dabei eine

weitere Eskalation der Konflikte – etwa im Umgang mit Aufständen in den Gebieten der Shilluk-Bevölkerung 2010 und 2011.²³

Noch größer sind die Ausbildungs- und Ausstattungsdefizite bei der Polizei, deren Personal großteils aus demobilisierten SPLA-Soldaten und Milizionären ohne jedes polizeiliche Training rekrutiert wurde. Die Polizei gilt in der Bevölkerung als inkompetent und korrupt; außerhalb der Städte ist sie nicht in der Lage, für Sicherheit zu sorgen.²⁴ Angesichts dieser Herausforderungen ist zu erwarten, dass der südsudanesischen Staat auf absehbare Zeit bestenfalls punktuelle Sicherheit in seinen Provinzen wird herstellen können. Armee und Sicherheitskräfte bilden weiterhin einen Gefahrenfaktor für die Zivilbevölkerung.

Externe Abhängigkeit und Vulnerabilität

Eine weitere strukturelle Ursache für die Schwäche des neuen Staates bilden seine große externe Abhängigkeit und Vulnerabilität, wirtschaftlich ebenso wie geo- und sicherheitspolitisch. Dieser Faktor ergibt sich zum Großteil aus der landumschlossenen Lage des Südsudan und den zahlreichen Verbindungs- und Reibungsflächen mit dem Nordsudan – jenem Nachbarn, dem gegenüber die größte Abhängigkeit und Exponiertheit besteht. Die Konturen der Nord-Süd-Beziehungen nach Loslösung des Südens sind bislang vage, da wichtige Abkommen noch ausstehen – über Transitgebühren für den Erdölexport, über die Staatsbürgerschaft, den grenzüberschreitenden Waren- und Personenverkehr sowie die Bodennutzung durch nomadisierende Bevölkerungsgruppen. Sicher ist allerdings, dass sich die Beziehungen stark asymmetrisch zuungunsten des Südens gestalten werden.

Deutlich wird dies insbesondere mit Blick auf die eigentliche Lebensader des Staates: die Einnahmen aus der Erdölproduktion. Ihnen verdankt die südsudanesischen Regierung einen hohen Grad an finanzieller Unabhängigkeit von den Gebern; doch ist sie dabei auf den Nordsudan angewiesen, der die Exportinfrastruktur kontrolliert. Beide Seiten haben ein Interesse daran, beim Erdölexport zu kooperieren. Doch die südliche Regierung ist finanziell wesentlich stärker von

Disarmament Campaign, Genf 2009 (Small Arms Survey HSBA Working Paper 16); International Crisis Group (ICG), *Jonglei's Tribal Conflicts: Countering Insecurity in South Sudan*, Brüssel 2009.

²¹ Walraet, »Governance, Violence and the Struggle for Economic Regulation« [wie Fn. 3], S. 62; Claire McEvoy/Emile LeBrun, *Uncertain Future: Armed Violence in Southern Sudan*, Genf 2010 (Small Arms Survey HSBA Working Paper 20), S. 23; Andrew Athiba, »Conflict over Resources among Rural Communities in Southern Sudan«, in: USAID (Hg.), *Land Tenure Issues in Southern Sudan: Key Findings and Recommendations for Southern Sudan Land Policy*, Washington, D.C. 2010, Section E.

²² Øystein Rolandsen, *Land, Security and Peace Building in the Southern Sudan*, Oslo 2009 (PRIO Paper).

²³ SAS, »SPLM/A-Shilluk Conflict in Upper Nile«, April 2011, <www.smallarmssurveysudan.org/pdfs/facts-figures/armed-groups/southern-sudan/emerging/HSBA-Armed-Groups-Shilluk-Conflict.pdf>.

²⁴ Alfred Lokuji/Abraham Abatneh/Chaplain Wani, *Police Reform in Southern Sudan*, Ottawa 2009.

den erzielten Gewinnen abhängig als jene des Nordens. Während die Ölprofite, wie erwähnt, im Falle des Südens 2009–2011 etwa 98 Prozent der Gesamteinnahmen ausmachten, waren es auf der Ebene der Zentralregierung in Khartum nur etwa 50 Prozent.²⁵ Die Regierung in Juba hat zwar angekündigt, man werde eine Pipeline zur kenianischen Küste bauen und so die Abhängigkeit vom Norden reduzieren. Doch Experten sehen hinter solchen Plänen bloßes Wunschdenken. Es ist keineswegs sicher, dass die Erdölreserven des Südsudan groß genug sind, um eine solche Pipeline rentabel zu machen.²⁶ In jedem Fall wird der südsudanesischen Ölsektor auf unabsehbare Zeit von Personal und Know-how aus dem Norden oder dem sonstigen Ausland abhängig sein, weil ihm selbst eine ausreichende Expertise fehlt.²⁷ Dabei stärken die Ölreserven die internationale Verhandlungsposition des Südens nur begrenzt. Mit seiner politischen Instabilität, der prekären Sicherheitslage und grassierender Korruption ist der Südsudan für viele internationale Unternehmen kein attraktiver Investitionsstandort. Allerdings haben die führenden aktiven Investoren – staatliche Unternehmen aus China, Indien und Malaysia – großes Interesse daran, ihre existierenden Unternehmungen weiterzuführen.²⁸

Abhängigkeiten bestehen auch auf anderen Sektoren. Die südsudanesischen Importinfrastruktur ist nahezu ausschließlich auf Uganda ausgerichtet, da keine hinreichende Verkehrsanbindung nach Kenia existiert – die Straße über Kapoeta ins kenianische Lokichoggio und von dort nach Nairobi ist in schlechtem Zustand und oft unsicher. Weil für Importwaren aus den südlichen Nachbarstaaten hohe Preise anfallen, ist der Südsudan zugleich stark auf den Warenverkehr aus dem Norden angewiesen. Besonders ausgeprägt ist diese Abhängigkeit in den nördlichen Gliedstaaten des Südsudan – sie sind

wegen der mangelhaften innerstaatlichen Transportinfrastruktur wesentlich besser an den Norden als an Juba angebunden. In diesen nördlichen Gebieten kam es denn auch wiederholt zu Lebensmittelknappheit und erheblichen Preissteigerungen, weil die Regierung in Khartum aus politischen Gründen Lieferblockaden verhängte.²⁹

Sehr verwundbar ist der Süden auch hinsichtlich der Sicherheitslage. Zwar wurden die Vorwürfe aus Juba, für die Rebellionen und ethnischen Konflikte im Südsudan sei Khartum verantwortlich, von unabhängiger Seite bislang nicht bestätigt. Doch zweifellos hat der Sicherheitsapparat des Nordens die Fähigkeit, die Situation im Südsudan zu destabilisieren, unterhält er doch langjährige Verbindungen zu ehemaligen Milizenführern dort. Zugleich könnte die südliche Regierung Stellvertreterkriege im Norden führen, indem sie die Darfur-Rebellen oder die früheren SPLA-Truppen in den Bundesstaaten Südkordofan und Blue Nile unterstützt. Dies gleicht das Kräfteverhältnis zwar etwas aus, steigert aber auch das Potential für Spannungen zwischen beiden Seiten. Wahrscheinlich werden Khartum und Juba vorerst keine dauerhaften Lösungen für gewichtige Streitpunkte finden, etwa was die Zugehörigkeit der von beiden Seiten beanspruchten Region Abyei oder anderer umstrittener Grenzgebiete betrifft. Daher ist zu erwarten, dass die Nord-Süd-Beziehungen mittelfristig konfliktbehaftet bleiben und der Süden weiterhin einer destabilisierenden Einflussnahme des Nordens ausgesetzt ist.

Angesichts dieser Zwangslage baut die Regierung in Juba auf Unterstützung aus dem Westen – insbesondere den USA – und zu geringerem Maße von seinen südlichen Nachbarn, Uganda und Kenia. In der SPLM-Führung gibt es große Erwartungen hinsichtlich westlicher Entwicklungshilfe. Der Südsudan war schon während der CPA-Periode unter den größten Empfängern amerikanischer Entwicklungshilfe, und die EU hat für die Jahre 2011–2013 eine Summe von 300 Millionen Euro in Aussicht gestellt.³⁰ Vor allem aber sieht

²⁵ International Monetary Fund, *Sudan: Second Review under the 2009–10 Staff-Monitored Program*, Washington, D.C. 2011, S. 20.

²⁶ Die Kosten einer solchen Pipeline wären deutlich niedriger und ihre Realisierungschancen entsprechend höher, wenn sie an eine neu zu bauende Leitung von Uganda an die kenianische Küste angeschlossen werden könnte. Ob aber letztere Pipeline wirtschaftlich wäre und gebaut werden wird, ist ebenfalls noch unklar. Gespräch mit einem internationalen Experten des sudanesischen Ölsektors, Juba, Januar 2011.

²⁷ Gespräch mit einem externen Berater der südsudanesischen Regierung in Fragen des Ölsektors, Juba, Januar 2011.

²⁸ European Coalition on Oil in Sudan (ECOS), *Sudan's Oil Industry on the Eve of the Referendum*, Utrecht 2010.

²⁹ »Southern Sudanese Brace for Food and Fuel Crisis«, in: *Sudan Votes*, 22.5.2011, <www.sudanvotes.com/articles/?id=764>; »Roads Still Closed, Food and Fuel Crisis Grows«, in: *Sudan Votes*, 1.6.2011, <www.sudanvotes.com/articles/?id=785>.

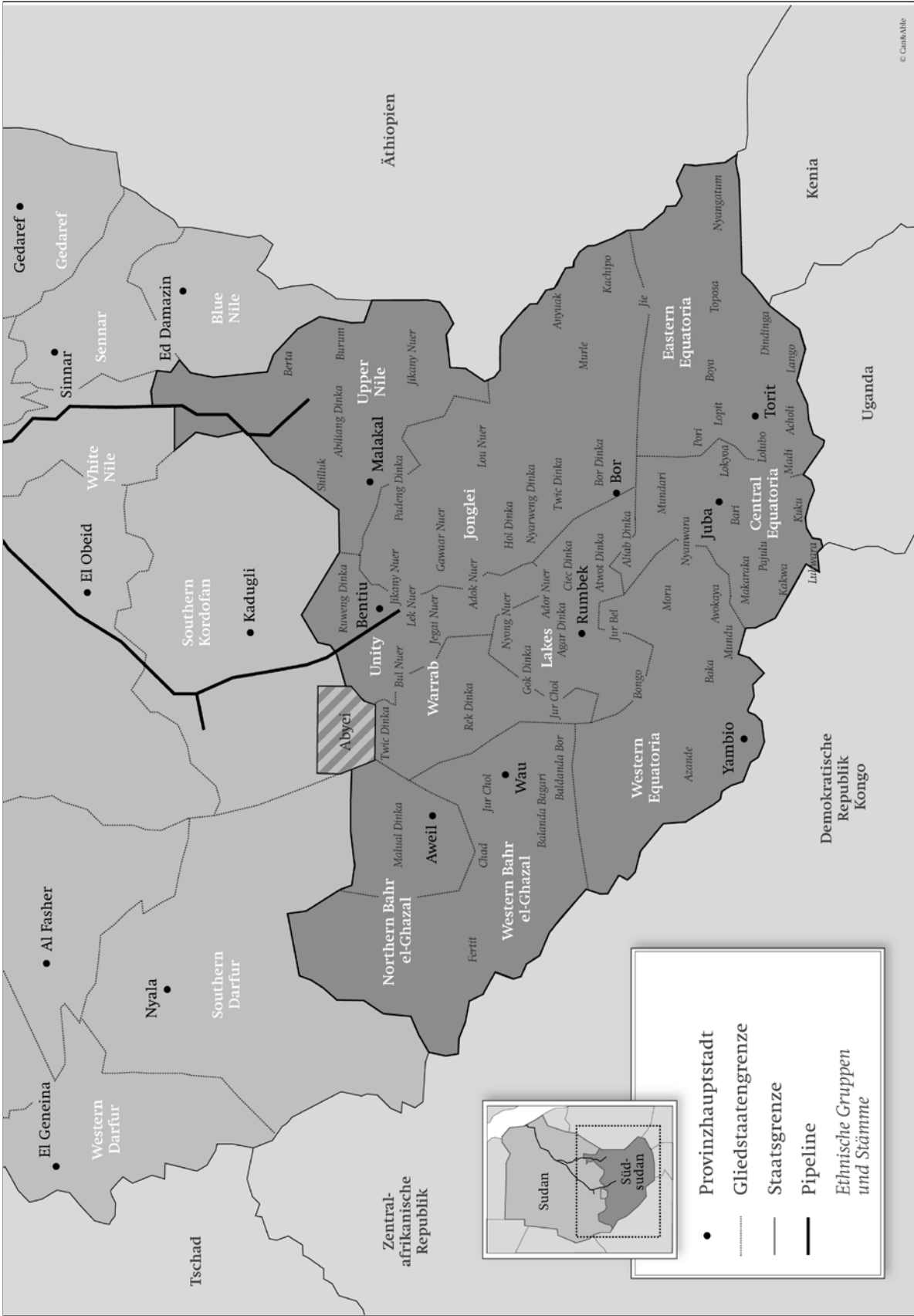
³⁰ Der Gesamtsudan war 2005–2010 der drittgrößte Empfänger amerikanischer Entwicklungshilfe, nach Afghanistan und dem Irak; ein Großteil der Mittel floss in den Südsudan. »U.S. Official Development Assistance (ODA) Fast Facts: CY 2009«, <usoda.eads.usaidallnet.gov/data/fast_facts.html>; »EU Announces Aid Package for Southern Sudan«, 24.5.2011, <www.devex.com/en/blogs/the-development-newswire/>

Juba die USA und andere westliche Staaten als Bundesgenossen in Verhandlungen und Streitigkeiten mit dem Norden. Dies birgt die Gefahr, dass die südsudanesische Regierung nicht alles unternimmt, um Konflikte mit dem Norden zu lösen. Bereits in der CPA-Phase hat sich das Handlungsmuster etabliert, dass die südsudanesische Regierung versucht, über ihre westlichen Partner Druck auf Khartum auszuüben. Daher betrachtet die nordsudanesische Führung westliche Staaten auch nicht als neutrale Vermittler in Nord-Süd-Fragen. Die südsudanesische Unabhängigkeit könnte europäischen Regierungen nun eine Chance bieten, dieses dem Nord-Süd-Verhältnis abträgliche Muster zumindest teilweise zu revidieren.

eu-announces-aid-package-for-southern-sudan>; »EU Eyes Additional Aid for Ivory Coast, Southern Sudan«, 2.6.2011, <www.devex.com/en/articles/eu-eyes-additional-aid-for-ivory-coast-southern-sudan?source=ArticleHomepage_Headline>.

Karte

Südsudan: Gliedstaaten, Provinzhauptstädte, ethnische Gruppen und Stämme



Das entstehende Regime: Einparteienherrschaft, Militärjunta oder Klientelnetzwerk?

Der neue Staat wird von der Militärelite beherrscht, die den Bürgerkrieg der letzten Jahrzehnte von Süden aus bestimmte – ob innerhalb der SPLM/A oder in den Reihen ihrer südsudanesischen Gegner. Diese Elite ist stark fragmentiert und von konkurrierenden Klientelstrukturen geprägt, die großteils ethnisch und tribal definiert sind. Als dominante Akteure erscheinen die SPLA, die mit dem Friedensabkommen von der Rebellengruppe zur Armee des Südens avancierte und seit der Unabhängigkeit offiziell als South Sudan Armed Forces (SSAF) bezeichnet wird,³¹ sowie ihr ehemaliger politischer Arm – die SPLM, welche seit 2005 faktisch die Einheitspartei des Südens stellt. Beide Institutionen sind allerdings eher Sammelbecken für zahlreiche miteinander rivalisierende Fraktionen, was sie in ihrer Handlungsfähigkeit stark beschränkt.

Ausbalanciert werden die verschiedenen Interessen von einer kleinen Gruppe um Präsident Salva Kiir. Insgesamt ist das Regime anfällig für die Forderungen der vielen konkurrierenden Gruppen und somit für Korruption und Klientelismus. Diese politische Konstellation erschwert es der südsudanesischen Führung, eine konsequente Entwicklungspolitik zu verfolgen.

Die politische Führung

Präsident Kiir, sein Vizepräsident Riek Machar und deren engeres Umfeld bilden das unumstrittene Entscheidungszentrum des neuen Staates. Daneben gibt es keine weiteren Machtblöcke innerhalb des Regimes. SPLM und SPLA sind von zu vielen verschiedenen Interessengruppen durchsetzt und zu sehr in die Strukturen um den Präsidenten eingebunden, um als eigenständige institutionelle Akteure auftreten zu können. Der Einfluss des Parlaments auf Gesetzgebung und Regierungspolitik ist minimal.

Kiir gehört zur ethnischen Untergruppe der Rek Dinka und stammt aus dem Gliedstaat Warrap. Er übernahm die Führung der SPLM/A und das südsuda-

nesische Präsidentenamt als der ranghöchste Militär nach dem Tod des legendären Führers John Garang. Dieser war kurz nach Abschluss des CPA 2005 bei einem Flugzeugabsturz ums Leben gekommen. Seither hat es Kiir geschafft, seine Position schrittweise zu festigen, indem er andere Akteure einband und als Schiedsrichter zwischen rivalisierenden Interessengruppen agierte.

Schon beim engen Zirkel um Kiir handelt es sich um eine Konstellation miteinander konkurrierender Fraktionen. Das gilt für die historische Führungsriege der SPLM/A um Kiir, geht aber über diese hinaus. Vizepräsident Machar stellt den wichtigsten Gegenpol zu Kiir innerhalb der politischen Führung dar. Regierung, Partei und Armee des Südsudan gelten bei anderen ethnischen Gruppen seit jeher als Dinka-dominiert. Machar hingegen ist der einflussreichste Repräsentant der zweitgrößten Ethnie, der Nuer – und insbesondere der Adok Nuer, die mit anderen Nuer-Gruppen und Ruweng Dinka um die Kontrolle des ölreichen Grenzstaates Unity konkurrieren. Darüber hinaus ist Machar auch ein hochrangiger Vertreter jener Milizenführer, die während des Bürgerkriegs zeitweise auf Seiten der Zentralregierung in Khartum gegen die SPLA kämpften.³² Die auf den Bürgerkrieg zurückgehenden Spaltungen spielen weiterhin eine große Rolle; Machar wird von Vertretern der historischen SPLA-Führung um Kiir noch immer starkes Misstrauen entgegengebracht.³³ Kurz vor der Unab-

³² Machar, damals der SPLA-Kommandeur für Upper Nile, brach 1991 mit der SPLM/A und formte zusammen mit Lam Akol und Gordon Kong die SPLM/A-United. 1995 gründete Machar die South Sudan Independence Movement (SSIM); 1997 unterzeichnete er ein Friedensabkommen mit dem Norden und wurde zum Oberkommandeur der mit Khartum verbündeten South Sudan Defence Forces (SSDF) sowie zum Präsidentenberater ernannt. 2000 verließ er die Regierung in Khartum, 2002 kehrte er zur SPLM/A zurück.

³³ So verbreiteten enge Mitarbeiter Kiirs Mitte 2010 das Gerücht, Machar sei für eine Rebellion im Gliedstaat Unity verantwortlich. Diese war ausgebrochen, nachdem seine Frau Angelina Teny eine Wahlniederlage gegen den offiziellen SPLM-Kandidaten Taban Deng erlitten hatte. Plausibel erscheint zumindest, Tenys Wahlkampagne gegen Deng als indirekten Machtkampf zwischen Machar und Kiir zu interpretieren. Gespräche mit internationalen Vertretern, Juba, Januar 2011; Maggie Fick, »Southern Sudan's Post-Election

³¹ Der Einfachheit halber werden in dieser Studie sowohl die bis 2005 bestehende Rebellengruppe als auch die Armee des Südens (in der CPA-Phase und seit der Unabhängigkeit) mit SPLA bezeichnet. Tatsächlich ist diese Benennung informell auch weiterhin üblich.

hängigkeit kulminierten die Spannungen zwischen Kiir und Machar in einem offenen Machtkampf über die Verfassung des Staates. Machar versuchte die Befugnisse des Präsidenten einzuschränken, scheiterte aber damit.³⁴ Auch der ehemalige Milizenführer Paulino Matiep, seit 2006 stellvertretender Oberkommandeur der SPLA und damit formell über Stabschef James Hoth Mai stehend, kam in den letzten Jahren wiederholt in Konflikt mit SPLM-Größen.³⁵

Zugleich vertreten die Präsidentenberater unterschiedliche Stämme und Interessengruppen. So können Generalleutnant Salva Mathok Gengdit, die mächtige Garang-Witwe Rebecca Garang de Mabior und Lual Diing Wol zwar alle dem historischen SPLM/A-Kern zugerechnet werden, doch repräsentieren sie auch tribale und politische Klientelgruppen, die miteinander in Konkurrenz stehen.³⁶ Darüber hinaus finden bzw. fanden sich im präsidialen Umfeld

ehemalige Milizenführer wie Generalleutnant Alfred Ladu Gore, Sultan Abdel Bagi Ayii oder Ismail Konye. Sie haben zwar vielfach nur beschränkten Einfluss auf Entscheidungsprozesse, werden jedoch aus Gründen der ethnischen Balance eingebunden.³⁷

Die Militärelite

Geht man nach der Präsenz ehemaliger Militärs in der Regierung und nach dem Verteidigungsanteil an den Staatsausgaben, so gewinnt man den Eindruck, der neue Staat werde von der SPLA kontrolliert.³⁸ Doch der Anschein, bei dem entstehenden Regime handle es sich um eine Militärjunta, ist insofern irreführend, als die SPLA kein einheitlicher Akteur ist und deshalb auch nicht geschlossen Einfluss ausübt. Die Militärelite ist intern stark gespalten und schließt – wie gesehen – zahlreiche Gruppen mit ein, die während des Bürgerkriegs gegen die SPLA kämpften. Offensichtlich ist indes, dass Militärs die politische Arena beherrschen. Acht der zehn Gouverneure, die seit April 2010 amtieren, sind ehemalige Militärs; auch unter den Ministern und Parlamentariern dominieren frühere

Flashpoints», 29.4.2010, <www.enoughproject.org/publications/southern-sudan's-post-election-flashpoints>.

34 »Salva Kiir Exposes His Rift with Machar over South Sudan Transitional Constitution«, in: *Sudan Tribune*, 9.6.2011, <www.sudantribune.com/Salva-Kiir-exposes-his-rift-with,39153>.

35 Matiep, ein Bul Nuer aus Mayom in Unity, kämpfte mit seiner South Sudan Unity Movement (SSUM) während des Bürgerkriegs an der Seite Khartums gegen die SPLA; 1998 erhielt er den Rang eines Generalmajors in der sudanesischen Armee. Matieps Milizen spielten eine entscheidende Rolle beim Kampf um die Ölfelder in Unity. 2002 wurde Matiep zum Stabschef der von der Zentralregierung kontrollierten SSDF-Milizen ernannt. Nach der zwischen SSDF und SPLM/A ausgehandelten »Juba Declaration« von 2006 leitete er die Integration eines Großteils der Milizen in die SPLA und wurde stellvertretender Oberkommandeur. 2009 kam es zu Zusammenstößen zwischen Matieps privater Miliz und Truppen des Gouverneurs von Unity, Taban Deng. »Governor Taban Denies Plot against General Paulino Matiep«, in: *Sudan Tribune*, 17.10.2009, <www.sudantribune.com/Governor-Taban-denies-plot-against,32810>.

36 Diing unterstützte bei den Wahlen vom April 2010 den SPLA-General Dau Aturjong, der in Northern Bahr el-Ghazal gegen den offiziellen SPLM-Kandidaten Generalleutnant Paul Malong antrat. Nach dessen Niederlage übte Diing starke Kritik an der SPLM-Führung, wurde aber erneut zum Präsidentenberater ernannt. »South Sudan Presidential Advisor Declines Appointment in Forthcoming Government«, in: *Sudan Tribune*, 6.5.2010, <www.sudantribune.com/South-Sudan-presidential-advisor,34999>. Mathok war der ranghöchste Kandidat bei der Ernennung eines neuen SPLM-Stabschefs 2009, doch wurde ihm diese Position wegen seiner – auch verwandtschaftlichen – Nähe zu Präsident Kiir verwehrt. Um die Machtbalance zu wahren, besetzte man den Posten mit James Hoth Mai, einem engen Verbündeten des ehemaligen Stabschefs Oyay Deng. Siehe Rands, *In Need of Review* [wie Fn. 19], S. 39.

37 Alfred Ladu, ein führender Vertreter der Bari aus Central Equatoria, brach 1993 mit der SPLM/A und gründete die Patriotic Resistance Movement/Army. 2006 kehrte er zur SPLM zurück. Bei den Wahlen 2010 unterlag er als unabhängiger Kandidat dem vormals mit Khartum verbündeten Milizenchef und Führer der Mundari, Clement Wani, der als offizieller SPLM-Kandidat antrat. Sultan Abdel Bagi (Dinka-Milizenführer, Northern Bahr el-Ghazal) und Ismail Konye (Sultan der Murle und während des Bürgerkriegs Generalmajor und Milizenführer in der sudanesischen Armee) wurden nach den Wahlen 2010 nicht mehr zu Präsidentenberatern ernannt. Abdel Bagi, der während des Bürgerkriegs auf Seiten Khartums gekämpft hatte, schloss sich 2006 der SPLA an, proklamierte aber im März 2011 eine Rebellion gegen die südsudanesische Regierung und suchte sich mit anderen Abtrünnigen zu koordinieren. »South Sudan Says None of Its Soldiers Joined Former Presidential Adviser«, in: *Sudan Tribune*, 24.3.2011, <www.sudantribune.com/South-Sudan-says-none-of-its,38387>. Zum Hintergrund siehe John Young, *The South Sudan Defence Forces in the Wake of the Juba Declaration*, Genf 2006 (Small Arms Survey HSBA Working Paper 1).

38 Das Ministerium für SPLA-Angelegenheiten erhielt von 2006 bis 2010 im Durchschnitt 33 Prozent der Gesamtausgaben der Regierung. Siehe GoSS, *Approved Budget 2010*, Juba 2010. Enthalten sind darin weder die Aufwendungen für andere Teile des Sicherheitssektors (Polizei, Wildschutz) noch Ausgaben, die nicht offen im Budget auftauchen – wie jene zum Erwerb von etwa hundert T-72-Panzern seit 2007. Gespräche mit internationalen Experten des Sicherheitssektors, Juba, Januar 2011.

Armee-Angehörige. Dies ist einerseits dadurch zu erklären, dass in der regierenden Elite die Einstellung verbreitet ist, die Führer der Rebellion hätten ein Anrecht auf eine bestimmende Rolle im neuen Staat – oder zumindest auf einen gutbezahlten Alterssitz im Parlament. Rang und Rolle, die ehemalige Offiziere während des Bürgerkriegs einnahmen, sind folglich ein wichtiger Gesichtspunkt bei der Verteilung öffentlicher Ämter und im politischen Tagesgeschehen. Andererseits werden viele Militärs politisch aber auch deshalb eingebunden, weil sie in der Lage wären, für Unruhe zu sorgen – sei es, dass sie weiter eigene Milizen unterhalten; sei es, dass sie bei Bedarf bewaffnete Zivilisten in ihrer Bevölkerungsgruppe oder Teile ihrer früheren SPLA-Einheiten mobilisieren könnten.³⁹ Die ehemaligen Soldaten, die seit 2005 die politische Arena dominieren, vertreten weniger die Armee als Institution als vielmehr ihre eigenen Machtansprüche, Interessen und Klientelnetzwerke.⁴⁰

Von einer klaren, zentralisierten Befehlsstruktur ist das Militär weit entfernt; die formelle Hierarchie wird faktisch von Stammesloyalitäten, politischen Spannungsverhältnissen und den Strukturen ehemaliger Milizen überlagert und teilweise außer Kraft gesetzt.⁴¹ Während des Bürgerkriegs führte dies zu zahlreichen Abspaltungen von der SPLA und ständig wechselnden Allianzen zwischen Anführern der Splittergruppen, dem SPLA-Rumpf und der Zentralregierung.⁴² Als nach der »Juba Declaration« von 2006⁴³ schätzungsweise 50 000 Milizionäre in die SPLA integriert wurden, verkomplizierten sich deren interne Strukturen weiter – ehemalige Gegner der Rebellenarmee mussten in die Hierarchie eingegliedert werden, was Spannungen bei der Verteilung von Dienstgraden auslöste. Zwar wurden Anstrengungen unternommen, frühere Kommandostrukturen zu zerschlagen, indem man die Mitglieder einzelner Milizen unterschiedlichen Einheiten zuordnete; dennoch bestehen solche Strukturen in Teilen weiter fort.⁴⁴

39 Beides trifft zu auf die ehemaligen Milizenführer Riek Machar, Paulino Matiep, Ismail Konye und Clement Wani. Siehe McEvoy/LeBrun, *Uncertain Future* [wie Fn. 21], S. 32.

40 Gespräche mit internationalen Experten des südsudanesischen Sicherheitssektors, Juba, Januar 2011.

41 Gespräch mit einem ehemaligen SPLA-Hauptmann, Juba, Januar 2011.

42 Douglas Johnson, »The Sudan People's Liberation Army and the Problem of Factionalism«, in: Christopher Clapham (Hg.), *African Guerrillas*, Oxford 1998, S. 53–72.

43 Siehe Fn. 37 sowie SAS, *Allies and Defectors*, Genf 2008 (Small Arms Survey Issue Brief 11).

44 Siehe Rands, *In Need of Review* [wie Fn. 19], S. 13ff.

Wie ausgeprägt der Faktionismus innerhalb der SPLA ist, zeigt die Vielzahl an Rebellionen, zu denen es seit den Wahlen im April 2010 und verstärkt seit dem Unabhängigkeitsreferendum gekommen ist. Unter ihren Anführern waren sowohl abtrünnige Offiziere aus dem harten Kern der SPLA – wie der einstige Vize-Stabschef George Athor – als auch ehemalige Milizenführer mit einer Vorgeschichte häufig wechselnder Allianzen, etwa Peter Gadet.⁴⁵ Rekruten fanden die Rebellenführer unter Soldaten und Milizionären ebenso wie in der Zivilbevölkerung. Zugleich ist sicher, dass die Rebellen weiterhin über enge Verbindungen zur SPLA verfügen und dort Sympathisanten haben. Die zahlreichen internen Spaltungen und raschen Bündniswechsel machen es der Armee unmöglich, als institutioneller Akteur aufzutreten; zugleich werden dadurch Kontrolle und Einsatz der Armee durch die Regierung erschwert.

Die SPLM

Der ehemalige politische Arm der Rebellenbewegung besitzt im unabhängigen Südsudan nahezu ein Monopol über politische Ämter. Die SPLM hielt zum Zeitpunkt der Unabhängigkeit 29 der 32 Ministerialämter, 94 Prozent der Abgeordnetensitze im Parlament und neun der zehn Gouverneursposten. Doch handelt es sich bei dem neuen Staat nicht um ein Einparteiensystem, das es für Oppositionsgruppen zu öffnen gälte. Denn trotz der Tatsache, dass die Bewegung seit jeher als von Dinka dominiert angesehen wird,⁴⁶ repräsen-

45 Gadet war einer der wichtigsten Kommandeure in Paulino Matieps SSUM, einer vor allem von Bul Nuer rekrutierten Miliz, die auf Seiten Khartums kämpfte. 1999 brach er mit Matiep und lief mit seinen Truppen zur SPLA über; 2002 verbündete er sich erneut mit der Zentralregierung. Nach der »Juba Declaration« 2006 wurden seine Truppen in die SPLA integriert. Seitdem hatte Gadet mehrere hohe Positionen inne, bevor er im März 2011 desertierte und eine Rebellengruppe unter dem Namen South Sudan Liberation Army (SSLA) gründete. Diese rief im April mit der »Mayom Declaration« zum Sturz der Regierung in Juba auf. Siehe »The Mayom Declaration«, in: *Sudan Tribune*, 18.4.2011, <www.sudantribune.com/The-Mayom-Declaration,38605>. Mayank Bubna, »South Sudan's Militias«, März 2011, <www.enoughproject.org/files/SouthSudanReport.pdf>; SAS, »Emerging Armed Groups and Militias«, <www.smallarmssurveysudan.org/facts-figures-armed-groups-southern-sudan-emerging.php>.

46 Der Vorwurf der »Dinka-Dominanz« von SPLM, Armee und Regierungsämtern ist weit verbreitet, sowohl im Staatsapparat als auch in der Bevölkerung. Gespräche mit Staatsbeam-

tiert die SPLM keine klar definierten sozialen Kräfte oder ethnischen Gruppen. Ebenso wenig verfügt sie über ein nennenswertes politisches Programm, nachdem mit dem Unabhängigkeitsreferendum ihr Primärziel erreicht worden ist. Vielmehr stellt die SPLM ein Sammelbecken miteinander rivalisierender Personen und Netzwerke dar, denen es vor allem um die Kontrolle von Ressourcen und Klientelstrukturen geht, die mit Ämtern im Staatsapparat verbunden sind. Dies ist zum einen durch die enge Verzahnung der Partei mit der ebenso zerklüfteten SPLA zu erklären. Zum anderen hat sie seit 2005 zahlreiche Überläufer aus der sudanesischen Regierungspartei National Congress Party (NCP) und deren Satelliten aufgenommen, was den Charakter der SPLM als Bühne für verschiedenste Gruppierungen noch verstärkte.⁴⁷

Konkurrenzkämpfe sind innerhalb der SPLM weit aus intensiver als zwischen der Partei und oppositionellen Kräften. Am deutlichsten wurde dies im Kontext der Wahlen von 2010. Dabei kandidierten über 300 SPLM-Mitglieder als Unabhängige gegen die offiziellen SPLM-Kandidaten für Parlamentssitze und Gouverneursämter, nachdem die Kandidatenauswahl des SPLM-Politbüros vielerorts auf starken Widerstand gestoßen war. In sieben der zehn Gliedstaaten traten unabhängige Bewerber aus den Reihen der SPLM gegen Parteivertreter an; fünf der Unabhängigen waren ehemalige hochrangige Militärs. Während des Wahlgangs kam es dann vielfach zu Einschüchterungen und Fälschungen – am Ende konnten sich nur ein unabhängiger Gouverneurskandidat und fünf Bewerber für das Parlament in Juba gegen die Parteisoldaten durchsetzen.⁴⁸ Bei den Parlamenten der Gliedstaaten waren unabhängige Kandidaten erfolgreicher; so

gewannen sie 19 Prozent der Sitze in Unity und 17 Prozent in Upper Nile.⁴⁹

Die SPLM-Führung unterstützte ihre offiziellen Kandidaten, machte aber die Drohung nicht wahr, unabhängige Bewerber auszuschließen.⁵⁰ Zahlreiche Unabhängige wurden nach ihrer Wahlniederlage sogar mit Ämtern entschädigt.⁵¹ Drei begannen bewaffnete Rebellionen: der erfolglose Gouverneurskandidat Generalleutnant George Athor; Oberst Gatluak Gai, der die Kandidatur Angelina Tenys in Unity unterstützt und sich Chancen auf eine Unterprefektur ausgerechnet hatte; sowie David Yauryau, ein unterlegener Kandidat für das Parlament des Gliedstaates Jonglei. Insgesamt hatte die SPLM-Führung große Mühe, parteiinterne Rivalitäten im Zuge der Wahlen unter Kontrolle zu halten. Aber auch später dauerten die Machtkämpfe an, wie sich an Verhaftungen und Mordanschlägen zeigte.⁵²

Die SPLM ist also weder eine programmorientierte politische Kraft noch eine leistungsfähige Institution. Dass ihre Mitglieder die Exekutive und Legislative des Südsudan dominieren, schlägt sich daher nicht in einer erhöhten Handlungsfähigkeit der Regierung bei Umsetzung ihrer Vorhaben nieder. Exemplarisch unterstreichen das die Beschwerden des Vizegouverneurs von Upper Nile, die örtlichen SPLM-Abgeordneten zeigten zu wenig Kooperationswillen und hätten

ten und ehemaligen Offizieren, Juba und Malakal, Januar 2011. Siehe auch Anne Walraet, »Le Sud-Soudan dans l'attente du référendum. Un regard sur la formation de l'état par le bas«, in: *Politique Africaine*, 119 (2010), S. 189–205; sowie Branch/Mampilly, »Winning the War, But Losing the Peace?« [wie Fn. 13].

⁴⁷ »Jonglei Opposition Minister, MPs Join SPLM«, in: *Sudan Tribune*, 15.12.2009, <www.sudantribune.com/Jonglei-opposition-minister-MPs,33471>; »Senior NCP Official Joins SPLM, Saying He Will Vote for Separation«, in: *Sudan Tribune*, 10.1.2011, <www.sudantribune.com/Senior-NCP-official-joins-SPLM,37562>; »Eastern Equatoria: 37 NCP Members Defect to SPLM«, in: *Sudan Tribune*, 2.1.2011, <www.sudantribune.com/Eastern-Equatoria-37-NCP-members,37462>.

⁴⁸ Besonders umstritten waren die Wahlergebnisse in Unity und Central Equatoria. Siehe Fick, »Southern Sudan's Post-Election Flashpoints« [wie Fn. 33].

⁴⁹ Marc Gustafson, »Analysis of Sudan's State Assembly Elections Results«, *African Arguments*, 27.6.2010, <africanarguments.org/2010/06/27/analysis-of-sudan-s-state-assembly-elections-results/>.

⁵⁰ »SPLM Allows Independent Candidates to Contest in Elections«, in: *Sudan Tribune*, 4.2.2010, <www.sudantribune.com/spip.php?page=imprimable&id_article=34021>.

⁵¹ So etwa Alfred Ladu [siehe Fn. 37]; Angelina Teny, Ehefrau Riek Machars und unabhängige Kandidatin in Unity, wurde nach einem langen Machtkampf um die Wahlergebnisse zur Vorsitzenden eines Komitees ernannt, das über den Umgang mit bestehenden Verträgen im Erdölsektor entscheiden soll; der unabhängige Parlamentskandidat Dhieu Mathok Diing Wol wurde Vorsitzender der Southern Sudan Employees' Justice Chamber; und Peter Adwok Nyaba, der schon vor der Wahl von seiner Kandidatur für das Gouverneursamt von Upper Nile zurückgetreten war, wurde Minister für höhere Bildung in der Zentralregierung. Gespräche mit Angelina Teny und Dhieu Wol, Juba, Januar 2011.

⁵² »Two Killed in Assassination Attempt against Senior SPLM Official in Warrap«, in: *Sudan Tribune*, 5.4.2011, <www.sudantribune.com/Two-killed-in-assassination,38495>; »Kiir Summons N. Bahr el Ghazal Governor over Return of Political Rivals to Prison«, in: *Sudan Tribune*, 31.3.2011, <www.sudantribune.com/Kiir-summons-N-Bahr-el-Ghazal,38447>.

anscheinend vergessen, dass sie derselben Partei wie die Regierung des Gliedstaates angehören.⁵³

Regionalfürsten, Abtrünnige und Opponenten

Die Grenzen zwischen Regierung und Opposition, Getreuen und Abtrünnigen sind im Südsudan fließend, da sie von ständig wechselnden Allianzen und Netzwerken abhängen. Regionalfürsten wie Clement Wani und Taban Deng, die ehemals mit der Zentralregierung verbündeten Gouverneure von Central Equatoria und Unity, werden aufgrund ihres Störpotentials von der Regierung bislang geduldet. Sie bilden jedoch Gegengewichte zur Führung in Juba und könnten rebellieren, falls diese versuchen sollte, sie zu entmachten.

Auch die Rebellen- und Oppositionsgruppen sind – wie die Regierungselite – intern gespalten und vertreten Klientelinteressen. So werden die Aufstände in Unity von Bul Nuer dominiert; in Upper Nile befinden sich seit Mai 2010 Teile der Shilluk in Konflikt mit der Regierung. Neben dem Versuch, eine bessere politische Einbindung zu erzwingen, spielt bei solchen Auseinandersetzungen auch der Streit um Ressourcen eine wichtige Rolle. Der Fall der Shilluk-Gebiete illustriert beides.

Einerseits handelt es sich dabei um einen Konflikt zwischen der Regierung in Juba und der SPLM-Democratic Change (SPLM-DC), einer von Lam Akol geführten Gruppierung, die sich 2009 von der SPLM abgespaltete und ihre Basis vornehmlich unter den Shilluk hat.⁵⁴ Zum Ausbruch des Konflikts trug bei, dass die Regierung im April 2010 die Wahlsiege von vier Parlamentskandidaten der SPLM-DC vorübergehend annullierte. Die Situation verschärfte sich weiter, als die SPLA in Shilluk-Gebieten eine Kampagne gegen angebliche »SPLM-DC-Milizen« durchführte, bei der es zu schweren Menschenrechtsverletzungen kam.⁵⁵

Einen wesentlichen Problemfaktor stellen andererseits ungelöste Landkonflikte dar – insbesondere Vorwürfe, Dinka hätten in den letzten Jahren unrecht-

mäßig Landnahme in Shilluk-Gebieten betrieben.⁵⁶

Die Führung in Juba reagierte nicht auf entsprechende Beschwerden, worauf der Konflikt von März 2011 an weiter eskalierte.

Wie solche Fälle zeigen, entwickeln sich Rivalitäten sowohl innerhalb der herrschenden Elite als auch zwischen Opposition und Zentralregierung oftmals entlang ethnischer und tribaler Linien.⁵⁷ Diese sind komplexer und dynamischer Art, da als konkurrierende Einheiten nicht die ethnischen Gruppen als solche auftreten (Dinka, Nuer, Murle etc.), sondern Clans und Netzwerke, die Teile von Untergruppen repräsentieren – wie etwa der Bul Nuer, der Rek Dinka oder der westlichen Jikany Nuer in Unity. Sollten sich nach der SPLM-DC weitere Fraktionen von der SPLM abgespalten oder neue Oppositionsparteien entstehen, so wäre zu erwarten, dass sich diese jeweils aus einer bestimmten ethnischen oder Clan-Klientel rekrutieren. Die Entstehung von Oppositionsparteien, die auf programmatischer Basis als Reformkräfte agieren könnten, ist dagegen nicht in Sicht.

⁵³ Gespräch mit dem Vizegouverneur von Upper Nile, Malakal, Januar 2011.

⁵⁴ Akol [siehe Fn. 32] war 2003 zur SPLM/A zurückgekehrt.

⁵⁵ Human Rights Watch (HRW), »South Sudan: Improve Accountability for Security Force Abuses«, 8.2.2011, <www.hrw.org/en/news/2011/02/08/south-sudan-improve-accountability-security-force-abuses>.

⁵⁶ So erhob Robert Gwang, der 2010 eine Gruppe bewaffneter Shilluk in Fashoda County anführte, Ansprüche auf Ländereien auf dem östlichen Ufer des Weißen Nils. Gespräche mit hohen Beamten, Malakal, Januar 2011.

⁵⁷ Schomerus/Allen, *Southern Sudan at Odds with Itself* [wie Fn. 17].

Herausforderungen für Regierung und Geber

Die vorangegangene Analyse hat mehrere Problemfelder aufgezeigt, die für Südsudans Regierung und die sie unterstützenden Geber zentrale Herausforderungen darstellen. Für die Führung in Juba dürfte es oberste Priorität haben, eine Bandbreite politischer Akteure einzubinden, um ihre gegenwärtig prekäre Lage zu stabilisieren. Eine solche Integration – wie sie auch zunehmend von westlichen Partnern gefordert wird – ist jedoch mit dem Risiko verbunden, klientelistische Handlungslogiken zu zementieren. Dabei drohen Mittel in Patronagestrukturen zu versickern, die dringend benötigt werden, um den Verwaltungsapparat zu entwickeln und ein Netz öffentlicher Leistungen zu schaffen. Ähnliche Risiken bergen auch der Verwaltungsaufbau selbst und die Reform des Sicherheitssektors – beides Schwerpunkte internationaler Unterstützung für den Südsudan. Weitere entwicklungspolitische Prioritäten bestehen darin, die Wirtschaft zu diversifizieren und Fortschritte vor allem im Agrarsektor zu erreichen. Doch im gegenwärtigen Kontext laufen Maßnahmen zur Förderung privatwirtschaftlichen Wachstums Gefahr, Konflikte und unrechtmäßige Bereicherung zu begünstigen. In allen vier genannten Bereichen herrschen große Diskrepanzen zwischen den Kalkülen von Gebern und jenen der südsudanesischen Akteure.

Politische Einbindung und ihre Kosten

Um die Post-Konflikt-Lage zu stabilisieren, bemühte sich die südsudanesische Führung schon seit 2005 darum, rivalisierende Akteure durch Vergabe von Posten in Regierung, Verwaltung und Armee einzubinden. Von 2006 an wurden Milizen, die ehemals mit Khartum verbündet waren, in die SPLA integriert. Seit 2010 gibt es Versuche, Wahlverlierer mit Ämtern zu versorgen und Abtrünnige zu amnestieren. Angesichts der um sich greifenden Rebellionen im Süden wird auch von externen Akteuren – Geberstaaten ebenso wie NGOs – zunehmend gefordert, die politische Basis der Regierung zu verbreitern. So kritisierten NGOs, die Opposition sei nicht genügend an der Überarbeitung der Interimsverfassung beteiligt worden. Zugleich forderten sie weitere Maßnahmen,

um rebellierende Milizenführer zu integrieren.⁵⁸

Diplomaten der Geberstaaten wünschen eine inklusivere Regierung; einige von ihnen wollen darauf drängen, dass bei Besetzung von Regierungsämtern ethnische Paritäten beachtet werden.⁵⁹ Die Führung in Juba kam solchen Forderungen entgegen. Im Oktober 2010 wurde eine Konferenz der südsudanesischen Parteien abgehalten, und Präsident Kiir versprach, nach der Unabhängigkeit eine Regierung zu bilden, die alle politischen Kräfte einbeziehen würde.⁶⁰ Solche Gesten zielen sowohl auf die Akteure im Inneren als auch auf die Geber. Allerdings birgt die Integrationsstrategie der südsudanesischen Führung zahlreiche Risiken.

Das Bestreben der Regierung, durch gezielte Postenvergabe potentielle Rebellen einzubinden und Verbündete zu belohnen, hat seit 2005 einen Großteil der Staatsausgaben verschlungen. Die Zahl der Ministerien, Kommissionen und Behörden ist stetig gewachsen. Parlamente auf südsudanesischer und Gliedstaatsebene dienen vor allem als Patronage-Instrumente. Allein die Gehälter – ein Großteil davon für die SPLA, die durch Aufnahme der Milizen nochmals stark anwuchs – machten zwischen 2006 und 2010 rund die Hälfte des Budgets aus.⁶¹ In den Gliedstaaten ist dieser Anteil noch weitaus höher; in Upper Nile liegt er bei etwa 80 Prozent.⁶² Wie Regierungsbeamte beklagen, ernennen Gouverneure vielfach Berater ohne erkennbare Funktion und statten sie mit Fahrzeugen aus. Weit verbreitet sind auch Vorwürfe, Minister würden Posten in ihren Behörden mit Angehörigen des eigenen Clans besetzen.⁶³ Korruption ist ein integraler Bestandteil dieses Patronagesystems. Selbst in den spektakulärsten Bereicherungsfällen wurden bisher

58 Carter Center, »Carter Center Urges Inclusive Transition Process in Southern Sudan«, Pressemitteilung, 17.3.2011, <www.cartercenter.org/news/pr/sudan-031711.html>; Bubna, »South Sudan's Militias« [wie Fn. 45].

59 Gespräche mit Diplomaten aus EU-Staaten, Juba, Januar 2011.

60 All Southern Sudanese Political Parties' Conference, *Final Communiqué*, Juba 2010.

61 GoSS, *Approved Budget 2010*, Juba 2010.

62 Gespräch mit dem Vizegouverneur von Upper Nile, Malakal, Januar 2011.

63 Gespräche mit Regierungsbeamten, Juba und Malakal, Januar 2011.

keine Verfahren gegen hohe Politiker eingeleitet – ein Signal, dass die Regierung solche Praktiken duldet, um Stabilität zu wahren.⁶⁴ Ausnahme ist womöglich eine im Juni 2011 eingeleitete parlamentarische Untersuchung zu einem Korruptionsskandal im Zusammenhang mit Weizenlieferungen; allerdings bleibt abzuwarten, ob es in diesem Fall zu einem Gerichtsverfahren kommen wird.⁶⁵

Die südsudanesische Übergangsverfassung dürfte bewirken, dass die Kosten politischer Einbindung weiter steigen. Zum einen ist darin vorgesehen, das Parlament um die ehemaligen südsudanesischen Mitglieder der Nationalversammlung in Khartum zu erweitern. Zum anderen soll ein Rat der Gliedstaaten geschaffen werden, in dem frühere Mitglieder des Rates in Khartum vertreten sind und der 20 weitere

Repräsentanten aufnehmen soll, die vom Präsidenten ernannt werden.⁶⁶ Darüber hinaus hat die SPLA nach Auflösung der Joint Integrated Units 14 000 zusätzliche Soldaten auf ihre Gehaltsliste genommen, die bisher von der Zentralregierung in Khartum bezahlt wurden. Sollen in diesem Kontext weitere Akteure eingebunden werden – wie Vertreter von Oppositionsparteien und Rebellengruppen –, so wird dies die Ausgaben weiter in die Höhe treiben. In der Konsequenz werden noch weniger Mittel zur Verfügung stehen, die in Infrastruktur, Verwaltung und öffentliche Leistungen investiert werden können. Zudem ist es riskant, Abtrünnige zu amnestieren und wieder einzugliedern. Denn auf diese Weise entstehen womöglich Anreize für andere potentielle Rebellen, sich durch bewaffneten Kampf eine bessere Position für Verhandlungen über die eigene politische Stellung zu verschaffen. Dessen ist sich die Regierung und SPLA-Führung auch bewusst. Nach einer weitgehend erfolglos gebliebenen Amnestie für Rebellenführer im Oktober 2010 ging sie militärisch gegen renitente Auführer vor und belegte Generalmajor Gabriel Tanginye nach dessen Kapitulation mit Hausarrest. Andererseits aber stellte sie im Juli 2011 dem in Unity rebellierenden Gatluak Gai den Rang eines Generalleutnants der SPLA in Aussicht, kurz bevor dieser unter ungeklärten Umständen erschossen wurde.⁶⁷

Dilemmata für die Geber

Angesichts der prekären Sicherheitslage ist es für die südsudanesische Führung zu einem gewissen Grad unerlässlich, ehemalige Milizenführer einzubinden, Patronagenetzwerke auszubauen und korrupte Praktiken als stabilitätswahrend zu tolerieren. Doch für Geberstaaten ist diese politische Logik problematisch. Denn externe Hilfe für die Regierung in Sektoren wie Bildung, Gesundheit und Infrastruktur läuft Gefahr, die Klientelsysteme des Staates indirekt zu subventio-

64 So beim Skandal um die 2003 von SPLM-Größen gegründete Nile Commercial Bank, die seit 2005 von der Regierung finanziell unterstützt wurde. Die Bank war 2009 vorübergehend zahlungsunfähig – mutmaßlich deshalb, weil hochrangige Politiker und Militärs ihre Kredite nicht zurückgezahlt hatten. Der Präsident der Bank des Südsudan, Elijah Malok, drohte damals, die Namen der Schuldner zu veröffentlichen. Doch es folgten keine weiteren Schritte; stattdessen wurde die Nile Commercial Bank mit staatlicher Hilfe saniert. Das südsudanesische Finanzministerium und die Anti-Korruptions-Kommission haben wiederholt angekündigt, gegen Bereicherung durch hohe Staatsbeamte vorgehen zu wollen, ohne dies wahrzumachen. Darüber hinaus gibt es glaubwürdige Berichte, für Verträge im Ölsektor seien hohe Schmiergelder geflossen. Gespräche mit internationalen Experten für Fragen des Ölsektors, Juba, Januar 2011. »South Sudan Rescues Nile Commercial Bank, Restructures Management«, in: *Sudan Tribune*, 26.8.2009, <www.sudantribune.com/South-Sudan-rescues-Nile,32255>; »South Sudan Pressured to Combat Corruption«, in: *Sudan Tribune*, 18.2.2011, <www.sudantribune.com/South-Sudan-pressured-to-combat,38038>.

65 Die Affäre betrifft Verträge über Weizenlieferungen und den Bau von Silos für die Regierung. 2009 wurden etwa 200 Millionen US-Dollar – mehr als 10 Prozent des südsudanesischen Haushalts – an Briefkastenfirmen ausgezahlt, ohne dass eine Gegenleistung erbracht wurde. Das Gesamtvolumen der Verträge für 2009 lag bei 3,6 Milliarden Sudanesischen Pfund (etwa 175 Prozent des Budgets), doch die Zahlungen wurden größtenteils eingestellt, als der Betrug aufflog. Der Skandal zog eine Regierungsumbildung und die Entlassung des Finanzministers nach sich. Allerdings wurde bislang kein Gerichtsverfahren eingeleitet – trotz Vermutungen, dass Gouverneure und Mitarbeiter des Finanzministeriums für die Täuschung verantwortlich waren. »Grain Contracts May Have Played Role in Removal of S. Sudan Minister«, in: *Sudan Tribune*, 8.10.2009, <www.sudantribune.com/Grain-contracts-may-have-played,32672>; »South Sudan Ministers Invited to Answer Questions on \$2 Billion Missing Grain Scandal«, in: *Sudan Tribune*, 18.6.2011, <www.sudantribune.com/South-Sudan-ministers-invited-to,39246>.

66 GoSS, *The Transitional Constitution of the Republic of South Sudan*, Juba 2011, S. 18f.

67 »South Sudan President Pardons Rebel Army Officers«, in: *Sudan Tribune*, 6.10.2010, <www.sudantribune.com/South-Sudan-president-pardons,36507>; SAS, »Gabriel Tang Gatwich Chan (Tang-Ginye)«, Juni 2011, <www.smallarmssurveysudan.org/dfs/facts-figures/armed-groups/southern-sudan/emerging/HSBA-Armed-Groups-Tang.pdf>; »Update: South Sudan Rebel Leader Gatluak Gai Killed in Mysterious Circumstances«, in: *Sudan Tribune*, 24.7.2011, <www.sudantribune.com/Update-South-Sudan-rebel-leader,39615>.

nieren. Auf diese Weise werden Mittel für Gehaltszahlungen freigemacht, die ansonsten in den Aufbau öffentlicher Leistungen zu investieren wären. Die führenden Geberstaaten äußern denn auch zunehmend Bedenken hinsichtlich der Korruption im Südsudan.⁶⁸ Doch die sicherheitspolitischen Erwägungen, die hinter der Toleranz für Klientelismus und Korruption stehen, dürften für die südsudanesishe Führung weit aus schwerer wiegen als die Ermahnungen der Geber. Auch technische Unterstützung für wirksamere Kontrollmechanismen im Fiskalsystem und für Institutionen wie die Anti-Korruptions-Kommission wird auf absehbare Zeit kaum dazu führen, dass sich an der vorherrschenden politischen Logik etwas ändert. Tatsächlich wirft die Dominanz klientelistischer Praktiken grundlegende Fragen auf, was die Erfolgchancen externer Maßnahmen zur Kapazitätsbildung im Regierungs- und Verwaltungsapparat betrifft. Wenn die Funktionen dieses Apparates und die Auswahl von Staatsbeamten vornehmlich von dem Kriterium bestimmt werden, Stabilität durch politische Einbindung zu wahren, dann sind die Aussichten gering, dass durch technische Unterstützung transparente und effektive Strukturen entstehen.

Den Geberstaaten stellen sich noch weitere Fragen. Auf wessen Einbindung soll gedrängt werden? Hier dreht sich die Diskussion vor allem darum, welche Rolle oppositionelle Parteien und Vertreter ethnischer Gruppen spielen. Mit bloßen Integrationsappellen laufen externe Akteure in beiden Fällen Gefahr, die eigentlichen Probleme zu verfehlen oder den ethnisch-tribalen Charakter südsudanesischer Politik weiter zu verfestigen. Wie oben dargestellt, stehen die Oppositionsparteien bisher nicht für eine alternative Programmatik, sondern für Partikularinteressen, die bestenfalls größere Bevölkerungsgruppen (etwa Teile der Shilluk im Fall der SPLM-DC), meist aber nur Splittergruppen betreffen. Die dominante Position der SPLM geht nicht nur auf ihre Popularität und ihre engen Verbindungen zum Staats- und Sicherheitsapparat zurück, sondern auch auf die Tatsache, dass ein Großteil der politischen Akteure bislang innerhalb dieser Partei um Einfluss ringt, anstatt in die Opposition zu gehen. Im gegenwärtigen Kontext würde es den Charakter südsudanesischer Politik kaum verändern, eine auf Wettbewerb beruhende Parteienlandschaft zu fördern. Vielmehr wäre lediglich eine

Verlagerung bestimmter Klientelgruppen von der SPLM in Oppositionsparteien zu erwarten.

Ebenso fragwürdig ist das Argument, für die innerstaatlichen Konflikte sei die Vorherrschaft der Dinka in Regierung, Armee und SPLM verantwortlich, weshalb man auf ethnische Parität bei der Vergabe von Ämtern und Posten drängen müsse.⁶⁹ Dass die Diagnose der »Dinka-Dominanz« unzutreffend ist, verdeutlicht die prominente Stellung von führenden Nuer und Vertretern vieler anderer Gruppen. Tatsächlich spielt die ethnische Machtbalance schon heute eine große Rolle. Wie oben beschrieben, geht es bei den Konflikten im Südsudan nicht um Identitätsfragen, sondern meist um den Zugang zu Ressourcen und um die Machtverteilung zwischen Vertretern und Fraktionen von Untergruppen. Ein System ethnischer Paritäten würde daraus resultierende Spannungen nicht beseitigen. Im Gegenteil: Entsprechende Regeln zur Verteilung von Posten in Regierung und Armee – formell oder ungeschrieben – könnten die Gräben entlang ethnisch-tribaler Linien zementieren und so verhindern, dass eine richtungsorientierte Politik entsteht. Auch die schon jetzt gängige Praxis, Ministerien mit Personal aus dem Clan des jeweiligen Ministers zu besetzen, würde unter einem solchen System wahrscheinlich noch Auftrieb erhalten. Darüber hinaus wäre keineswegs gesichert, dass Vertreter bestimmter ethnischer Fraktionen ihre jeweilige Bevölkerungsgruppe angemessen repräsentieren würden und oppositionelle Kräfte innerhalb dieser Gruppen nicht ausgeschlossen blieben.

Anstatt auf die Einbeziehung vermeintlich ausgeschlossener Akteure zu drängen und damit kontraproduktive Folgen zu riskieren, könnten die Geber einfordern, dass konkrete Missstände bearbeitet werden. Dies kann Landdispute betreffen oder Fälle, in denen bestimmte Gebiete beim Aufbau staatlicher Infrastruktur und öffentlicher Leistungen vernachlässigt werden. Ein sichtbares Engagement für die Lösung solcher Probleme würde zeigen, dass die Interessen der jeweiligen Bevölkerungsgruppe berücksichtigt werden.

Der Sicherheitssektor

Wie sich am südsudanesischen Haushalt nachvollziehen lässt, genießt der Sicherheitssektor in den Augen der Regierung unumstrittene Priorität. 2006–2010 ent-

⁶⁸ Charlton Doki, »Wanted: More Accountability, Less Corruption«, in: *Sudan Votes*, 8.5.2011, <www.sudanvotes.com/articles/?id=748>.

⁶⁹ Diese Sichtweise ist unter Diplomaten der Geberstaaten durchaus verbreitet. Gespräche, Juba, Januar 2011.

fielen auf den offiziellen Militäretat im Durchschnitt etwa ein Drittel der Staatsausgaben; 2011 wird der Anteil nach Schätzungen auf etwa 41 Prozent steigen. Hinzu kommen die Aufwendungen für Polizei, Wildschutz und Gefängnispersonal.⁷⁰ Gleichzeitig ist Sicherheit eines der wichtigsten Felder für die Unterstützung durch externe Geber, Deutschland eingeschlossen. Allerdings bestehen erhebliche Diskrepanzen zwischen den Zielen und Interessen der südsudanesischen Regierung und jenen der Geberstaaten. Daher sind die von außen erhofften Fortschritte bisher weitgehend ausgeblieben, und es ist zu bezweifeln, dass sich die Ziele der Geber in absehbarer Zeit mit weiterer externer Unterstützung erreichen lassen. Dies betrifft alle wesentlichen Herausforderungen des Sicherheitssektors: Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung – Maßnahmen, mit denen der aufgeblähte Sicherheitsapparat finanziell tragbar gemacht werden soll; Aufbau von Kapazitäten im Sicherheitssektor, die effektiv Sicherheit herstellen können; Stärkung ziviler und öffentlicher Kontrolle des Sicherheitssektors.

Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung

Es ist fester Bestandteil internationaler Unterstützung für Post-Konflikt-Staaten, Streitkräfte und ehemalige Milizen im Umfang zu reduzieren und früheren Kämpfern eine Rückkehr ins zivile Leben zu ermöglichen (Disarmament, Demobilization, Reintegration, DDR). Der sudanesische DDR-Prozess wurde im Friedensabkommen von 2005 festgeschrieben. Demnach sollten jeweils 90 000 Mitglieder die nordsudanesischen Streitkräfte und die SPLA verlassen – eine Vereinbarung, die getroffen wurde, ohne dass verlässliche Schätzungen zur Gesamtgröße von SPLA und südlichen Milizen vorlagen. Internationale Akteure erhofften sich von dem Programm, dass es zur Vertrauensbildung zwischen Zentral- und südlicher Regionalregierung beitragen und das Risiko neuer Konflikte verringern würde. Darüber hinaus gewannen die finanziellen Konsequenzen von DDR in der Übergangsphase nach 2005 zunehmend an Bedeutung. Angesichts der angespannten Fiskallage des Südens ist eine Verschlankung (*right-sizing*) der Armee unerlässlich, um den Verteidigungshaushalt zu reduzieren

und damit Ressourcen für andere Sektoren zu gewinnen. Allerdings befindet sich die Regierung in dem Dilemma, dass eine massive Demobilisierung zu noch größerer Unsicherheit führen kann, falls die ehemaligen Kämpfer keine andere Beschäftigung finden.

Das sudanesisches DDR-Programm, das eine lange Anlaufphase hinter sich hat, wird von entsprechenden Kommissionen in Nord- und Südsudan durchgeführt. Diese kooperieren mit einer innerhalb der United Nations Mission in Sudan (UNMIS) eingerichteten DDR-Einheit, in der das UN-Entwicklungsprogramm (UNDP) eine führende Rolle spielt. Das auf 2009–2012 angelegte Programm sieht ein Budget von 430 Millionen Dollar für den gesamten Sudan vor; davon sollen die Geber 385 Millionen Dollar zur Verfügung stellen.⁷¹ Bis Ende 2010 wurden landesweit etwa 105 Millionen Dollar ausgegeben.⁷² Doch die bisherige Bilanz des DDR-Programms ist ernüchternd. In einer ersten Phase sollten vor allem sogenannte Special Needs Groups (SNGs) – Invaliden, Kinder, Frauen und Alte – den Prozess durchlaufen, ebenso Soldaten, die sich auf eigenen Wunsch demobilisieren lassen. Für diesen Abschnitt des Programms gab es im Südsudan rund 35 000 Kandidaten. Davon wurden bis Mai 2011 erst 12 500 demobilisiert, und bis März hatten nur 5000 die Ausbildung zur Wiedereingliederung abgeschlossen.⁷³ Bisher hat DDR also zu keiner spürbaren finanziellen Entlastung der SPLA geführt. Zugleich bestehen Zweifel an der Auswahl der Teilnehmer. Zumindest manche von ihnen waren schon vor mehreren Jahren ins zivile Leben zurückgekehrt, bezogen keinen Sold mehr und hätten sich daher nicht an dem Programm beteiligen dürfen. Die für die Kandidatenauswahl verantwortlichen SPLA-Offiziere schei-

⁷¹ UNDP und Republic of Sudan, *Disarmament, Demobilisation and Reintegration Project Document*, S. 2, <www.sd.undp.org/doc/prodocs/cp4 DDR Project.pdf>. Deutschland unterstützte das Programm mit rund 3,6 Millionen Euro an bilateraler Hilfe. Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan van Aken, Kathrin Vogler, Christine Buchholz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Die Linke, Bundestags-Drucksache 17/5612, Berlin, 10.5.2011, <dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/058/1705814.pdf>.

⁷² Matt Richmond, »North, South Sudan to Reduce Army Size«, VOA News, 25.11.2010, <www.voanews.com/english/news/africa/North-South-Sudan-to-Reduce-Size-of-Their-Armies-110674049.html>.

⁷³ UNDP/SSDDRC, *DDR Digest*, 13.5.2011, <www.ssddrc.org/uploads/Publication Documents/DDR Digest 2011, Vol 2, Issue 6.pdf>; SSDDRC, »Press Release«, 25.3.2011, <www.ssddrc.org/uploads/Publication Documents/MEDIA RELEASE - New DDR Program of RoSS Friday 25 March.pdf>.

⁷⁰ Ryan Nichols, *DDR in Sudan: Too Little, Too Late?*, Genf 2011 (Small Arms Survey HSBA Working Paper 24), S. 14.

nen DDR teilweise als Patronageleistung zu missbrauchen.⁷⁴

Angesichts von Unregelmäßigkeiten und mangelnden Fortschritten weisen sich die südsudanesischen DDR-Kommission, UNDP und SPLA gegenseitig die Schuld zu; unter anderem soll UNDP Gelder durch unnötige Aufträge an internationale Berater verschwendet haben.⁷⁵ Die SPLA zeigte sich dem DDR-Programm gegenüber bisher äußerst skeptisch; die Wiedereingliederungsmaßnahmen hält sie offenbar nicht für ausreichend, um ehemalige Kombattanten mit anhaltendem Störpotential zu neutralisieren.⁷⁶ Daher drängt die Armee auf weitreichende Änderungen in der nächsten Phase des Programms, das von den Gebern und insbesondere der VN-Mission im Südsudan (UNMISS) weiterhin maßgeblich unterstützt wird.⁷⁷ In seiner überarbeiteten Form soll das Programm der SPLA eine größere Führungsrolle zuweisen; dies soll gewährleisten, dass DDR stärker von der Armee unterstützt wird.

Abgesehen von den komplexen institutionellen Beziehungen gibt es jedoch weitere gravierende Hindernisse für das laufende und das zukünftige DDR-Programm. Nach Ansicht entscheidender politischer und militärischer Akteure befindet sich der Südsudan keineswegs in einer Post-Konflikt-Phase, weshalb auch die Armee nicht zu verkleinern sei. In Juba schätzt man das Risiko weiterhin als hoch ein, dass es erneut zum Konflikt mit dem Norden kommt; daher rüstet der Südsudan gegenwärtig auf. Noch schwerer wiegen die zahlreichen inneren Konflikte im Land. Die SPLA ist auch nach Eingliederung der Milizen 2006/07 weiter angewachsen, zuletzt durch die Integration von Rebellen und Teilen der JIUs. Im April 2011 begann die Regierung des konfliktreichen Gliedstaats Unity damit, 6000 zusätzliche Soldaten zu rekrutieren – zum Teil zwangsweise und offenbar ohne Einwilligung der SPLA-Führung.⁷⁸ Für eine Demobilisierung

kommen in dieser Situation praktisch nur die Special Needs Groups in Frage. Allerdings könnten die dadurch freiwerdenden Mittel wiederum für neue Rekruten verwendet werden. Selbst die DDR-Kommission spricht davon, dass das Programm dem Zweck diene, unfähige und alte Mitglieder der Streitkräfte auszugliedern, um neue Soldaten aufnehmen zu können.⁷⁹ Hier weichen die Ziele der Regierung und der SPLA also beträchtlich von jenen der Geber ab.

Zudem stellt sich die Frage, wie realistisch die Erwartung ist, ehemalige Soldaten und Milizangehörige ließen sich mit Ausbildungsmaßnahmen von wenigen Monaten und bescheidener materieller Förderung nachhaltig in die Privatwirtschaft integrieren. Bei den DDR-Kandidaten handelt es sich in der großen Mehrheit um Analphabeten ohne jede Berufsausbildung; zugleich sind die Möglichkeiten für privatwirtschaftliche Aktivitäten äußerst beschränkt. Unbeeindruckt von den Aussichten des international unterstützten DDR-Programms unternimmt die SPLA mittlerweile ihre eigenen Anstrengungen auf diesem Feld – sie hat damit begonnen, einige ihrer 20 000 »Kriegshelden« (*wounded heroes*) mit Land, Traktoren und finanziellen Hilfen auszustatten.⁸⁰

Kapazitätsaufbau und Herstellung von Sicherheit

Eine der wichtigsten Herausforderungen für den neuen Staat besteht darin, Kontrolle über sein Territorium herzustellen und Sicherheit zu gewährleisten. Angesichts dessen haben die südsudanesischen Sicherheitskräfte in den letzten Jahren von Gebern umfangreiche Ausbildungs- und Ausstattungshilfen erhalten. Diese dienen vor allem dazu, Effektivität und Kapazitäten der Sicherheitskräfte zu stärken. Außerdem beinhalten einige der Maßnahmen zur Professionalisierung der Sicherheitskräfte auch Training in Rechts- und Menschenrechtsstandards. Zu den externen Hilfen gehören unter anderem das von mehreren bilateralen Gebern und multilateralen Institutionen mit 25 Millionen Dollar finanzierte UNDP-Projekt zum Aufbau von Polizeistationen und Gefängnissen und zur Ausbildung von Polizisten und Gefängnispersonal;⁸¹ die Polizeiausbildung durch die UNMISS-Polizei; die Unterstützung mehrerer Geber (darunter Deutsch-

⁷⁴ SAS, *Failures and Opportunities: Rethinking DDR in Sudan*, Genf 2011 (Sudan Issue Brief 17).

⁷⁵ Gespräche mit dem Vorsitzenden der SSDDRC, Vertretern bilateraler Geber und UNMISS-Mitarbeitern, Juba, Januar 2011. Siehe auch »Peace Hovers in Sudan, But Most Soldiers Stay Armed«, in: *New York Times*, 30.12.2010.

⁷⁶ Rands, *In Need of Review* [wie Fn. 19], S. 43; SAS, *Failures and Opportunities* [wie Fn. 74], S. 4.

⁷⁷ UN Security Council (UNSC), *Special Report of the Secretary-General on the Sudan*, New York, 17.5.2011; UNSC, Resolution 1996 (2011), New York, 8.7.2011.

⁷⁸ »Unity State Targets 6000 New Fighters into South Sudan Army«, in: *Sudan Tribune*, 15.11.2011, <www.sudantribune.com/unity-state-targets-6-000-new,38588>.

⁷⁹ Gespräch mit dem Vorsitzenden der SSDDRC, Juba, Januar 2011.

⁸⁰ SAS, *Failures and Opportunities* [wie Fn. 74], S. 8.

⁸¹ UNDP Sudan, »Support to Police and Prisons in Southern Sudan«, <www.sd.undp.org/projects/s_dg11.htm>.

land) für den Aufbau des Ausbildungszentrums des South Sudan Police Service (SSPS) in Rajaf. Beratung und Ausbildungshilfe für die südsudanesischen Polizei sollen von UNMISS fortgeführt werden.⁸² Deutschland unterstützt den SSPS außerdem durch den Aufbau eines Funknetzes und die dazugehörige Ausbildung von Personal; insgesamt beläuft sich die deutsche Hilfe für den Polizeisektor bis 2011 auf 4,7 Millionen Euro.⁸³ Den mit Abstand größten Beitrag zum Kapazitätsaufbau der SPLA – sowie in geringerem Maße der Polizei – leisten die USA, die für solche Zwecke 2008–2011 etwa 300 Millionen Dollar aufgewendet haben.⁸⁴

Ob die massive Unterstützung für den Kapazitätsaufbau im Sicherheitssektor zu einer spürbaren Verbesserung der Sicherheits- und Menschenrechtslage führen wird, ist allerdings fraglich. Es besteht kein Zweifel, dass mangelnde Ausstattung etwa bei Transport- und Kommunikationsmitteln die Fähigkeit der Sicherheitskräfte wesentlich beeinträchtigt, schneller in lokale Konflikte einzugreifen oder Kriminalität zu bekämpfen. Die Gründe für die fehlende staatliche Kontrolle gehen jedoch über Kapazitätsfragen weit hinaus. So leidet das Schulungsniveau der Polizisten auch darunter, dass es an allgemeiner Grundbildung fehlt. Mobilität wird nicht nur durch Mangel an Transportmitteln eingeschränkt, sondern auch durch die unzureichende Infrastruktur. Dass Sicherheitskräfte disziplinlos sind und vielfach kriminell gegen die eigene Bevölkerung vorgehen, ist unter anderem mit niedriger, wenn nicht fehlender Bezahlung und Versorgung zu erklären. Die Polizei besteht ungeachtet der von Gebern unterstützten Ausbildung noch immer mehrheitlich aus ehemaligen Soldaten und Milizionären. Zugleich sind dem weiteren Ausbau des SSPS mittelfristig enge Grenzen gesetzt, da die Regierung – unter anderem wegen des Gewichts der SPLA – dafür nur sehr beschränkte Mittel einsetzt.

Schwer wiegt auch der Umstand, dass Kleinwaffen nach wie vor stark verbreitet sind. Wo es indes gelingt, die Zivilbevölkerung zu entwaffnen, sind die Sicherheitskräfte nicht in der Lage, den Schutz der Menschen zu gewährleisten. Folglich halten sich vielerorts Milizen, die teilweise für die Sicherheit ihrer Gemeinde sorgen, oftmals aber auch illegal Steuern eintreiben oder offensiv gegen andere Bevölkerungsgruppen

vorgehen.⁸⁵ Einige dieser Milizen und Hilfstruppen werden von der Regierung als Behelfslösung geduldet, da die staatlichen Sicherheitskräfte, wenn überhaupt, nur mittel- bis langfristig fähig sein werden, deren Rolle schrittweise zu übernehmen.

Bis dahin aber ergibt sich für externe Unterstützer des Sicherheitssektors das Problem, dass nicht nur Abtrünnige, bewaffnete Gruppen und Milizen, sondern auch die staatlichen Sicherheitskräfte selbst eine beträchtliche Gefahrenquelle für die Bevölkerung darstellen. Dies reicht von alltäglichen Vorkommnissen wie illegaler »Besteuerung« an Checkpoints, Korruption innerhalb der Polizei und Übergriffen durch betrunkene Soldaten bis hin zu schweren Menschenrechtsverletzungen bei Großoperationen. Zu Letzteren zählen etwa die Entwaffnungskampagne in der Stadt Rumbek im September 2008, die Offensiven in Shilluk-Gebieten 2010/11 und die Bekämpfung der Rebellion in Unity. Bei Einsätzen gegen die Miliz von Gabriel Tanginye in Jonglei soll die SPLA im April 2011 ein Massaker an Zivilisten verübt haben.⁸⁶ Überdies hatte das Vorgehen der Armee in diesen Fällen zur Folge, dass lokale Konflikte andauerten bzw. weiter eskalierten. Die Aktionen der Sicherheitskräfte stehen also in Widerspruch zum Ziel externer Unterstützer, die Sicherheits- und Menschenrechtslage zu verbessern, indem der Sicherheitsapparat gestärkt wird. Durch Beratung und Training in Menschenrechtsstandards, wie von den Gebern betrieben, ist hier kein funda-

⁸⁵ Saferworld/Southern Sudan Bureau for Community Security and Small Arms Control (SSBCSSAC), *Report of Consultations on Community-Level Policing Structures in Jonglei and Upper Nile States, Southern Sudan*, Oktober 2010, <[www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/Southern Sudan community policing structures Oct 2010.pdf](http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/Southern%20Sudan%20community%20policing%20structures%20Oct%202010.pdf)>.

⁸⁶ »Hundreds of Civilian Casualties in S. Sudan Battle«, in: *USA Today*, 2.6.2011, <www.usatoday.com/news/world/2011-06-02-southern-sudan-civilians-killed_n.htm>. Die Entwaffnungskampagne in Rumbek artete zu einer Plünderung der Stadt durch Soldaten aus, bei der es zu Vergewaltigung und Mord kam. O'Brien, *Shots in the Dark* [wie Fn. 20], S. 29. Während der beiden Offensiven in Upper Nile im Sommer 2010 und März 2011 wurden Hütten niedergebrannt und Zivilisten exekutiert. SAS, »SPLM/A-Shilluk Conflict in Upper Nile« [wie Fn. 23]; HRW, »Improve Accountability for Security Force Abuses« [wie Fn. 55]. In Unity soll es ebenfalls zu Vertreibung und Tötung von Zivilisten gekommen sein. Der zuständige Kommandeur, Gen Chuol, rief die Bevölkerung auf, das Konfliktgebiet zu verlassen; jeder Zivilist werde hier als Rebell angesehen. »S. Sudan: Nine Killed and over 80 Wounded in Clash between SPLA and Gatdet's Militia«, in: *Sudan Tribune*, 20.5.2011, <www.sudantribune.com/S-Sudan-Nine-killed-and-over-80,38971>.

⁸² UNSC, *Special Report* [wie Fn. 77].

⁸³ Antwort der Bundesregierung [wie Fn. 71], S. 3.

⁸⁴ USAID Sudan, »Fact Sheet FY 2008–11 USAID-State Foreign Assistance Appropriations«, <www.usaid.gov/locations/sub-saharan_africa/countries/sudan/sudan_fs.pdf>; siehe auch Rands, *In Need of Review* [wie Fn. 19], S. 32ff.

mentaler Wandel zu erwarten. Das zeigen nicht zuletzt die Skandale um schwere Misshandlungen durch Offiziere im SSPS-Ausbildungszentrum Rajaf – das von Gebern erheblich gefördert wird – sowie Übergriffe der dort geschulten Polizisten auf die Bevölkerung.⁸⁷ Dabei dürften die strukturellen Defizite in Menschenrechtsfragen weniger einer mangelnden Sensibilisierung durch externe Ausbilder geschuldet sein als vielmehr dem Umstand, dass die Sicherheitskräfte nicht von Öffentlichkeit und zivilen Institutionen kontrolliert werden.

Reform des Sicherheitssektors

Die Sicherheitssektorreform – das dritte Feld externer Unterstützung – knüpft unter anderem am Problem mangelnder Kontrolle der Sicherheitskräfte an. Führender Geber in diesem Bereich ist das britische Department For International Development (DFID). Dessen Projekt zur Entwicklung des Sicherheitssektors zielt darauf ab, die SPLA von einer Guerillagruppe in eine »finanziell tragbare, professionelle Armee umzuwandeln, die unter demokratisch-ziviler Kontrolle agiert«. Gleichzeitig will man der Regierung dabei helfen, Entscheidungs- und Kontrollstrukturen zu schaffen.⁸⁸ Parallel dazu bemüht sich das DFID mit einem von 2009 bis 2014 laufenden Projekt, die Reform von Polizei und Justizwesen voranzutreiben.⁸⁹ Auch die Schweiz ist an der Sicherheitssektorreform beteiligt; sie unterstützt den Aufbau einer Militärakademie und die Entwicklung der dazugehörigen Lehrpläne. Besonderes Augenmerk gilt dabei der Umsetzung internationaler Normen in Bezug auf die

demokratische und rechtsstaatliche Kontrolle des Sicherheitsapparates.⁹⁰

Sowohl das britische als auch das Schweizer Programm haben bisher weitaus geringere Fortschritte erbracht als ursprünglich vorgesehen. Dies ist kaum verwunderlich, denn auch im besten Fall dürfte es nur langfristig gelingen, den Sicherheitsapparat ziviler und demokratischer Kontrolle zu unterwerfen. Grundsätzlich bestehen ohnehin ernsthafte Zweifel, ob SPLA und Regierungselite dieses Ziel überhaupt teilen und ob sich die politischen Verhältnisse im Sicherheitssektor ändern lassen, indem von außen bestimmte Normen propagiert werden. Einem der SPLA wohlgesinnten externen Berater zufolge ist das Militär keineswegs an strukturellem Wandel, sondern »einzig daran interessiert, durch Training und Ausstattung die militärische Effektivität zu steigern«.⁹¹

Das Ministerium für SPLA-Angelegenheiten, das als Teil einer zivilen Kontrollstruktur von Gebern unterstützt wird, existiert bislang nur rudimentär. Faktisch übt es keine Kontrolle über die SPLA aus, zumal der Minister als nicht durchsetzungsfähig gilt und dem Stabschef rangmäßig untergeordnet ist.⁹² Ministerium, Parlament und Oberbefehl (in Person des Präsidenten) werden von ehemaligen Militärs kontrolliert bzw. dominiert. Angesichts der Bedeutung, die militärischem Rang in der südsudanesischen Politik zukommt, erscheint es auf absehbare Zeit ausgeschlossen, dass Zivilisten den Sicherheitsapparat unter ihre Aufsicht stellen. Die Mehrheit der Elite entstammt einer politischen Kultur, die militärisch geprägt ist. Dazu gehört auch die gemeinsame Erfahrung des Bürgerkriegs, in dessen Verlauf die Konfliktparteien regelmäßig mit großer Brutalität gegen die Zivilbevölkerung vorgingen.

Hinzu kommt, dass sich das Parlament mit einer weitgehend symbolischen Rolle bescheidet. Dem eigenen Verständnis nach ist es vor allem ein Alterssitz für Politiker und Militärs, die eine wichtige Rolle während des Bürgerkriegs gespielt haben. Der Ausschuss für Sicherheit und öffentliche Ordnung, geleitet von dem einflussreichen Brigadegeneral Aleu

⁸⁷ »Neuer Skandal um Polizei im Südsudan«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 22.1.2011; HRW, »Improve Accountability for Security Force Abuses« [wie Fn. 55]. Laut UNMIS-Mitarbeitern erhielten die Polizeirekruten während ihrer Ausbildung kein Gehalt; zur Zeit ihres Aufenthalts in Rajaf (nahe Juba) soll die Kriminalitätsrate in Juba spürbar angestiegen sein. Gespräch mit UNMIS-Mitarbeitern, Juba, Januar 2011.

⁸⁸ Das Projekt sieht für den Zeitraum 2009–2012 Ausgaben in Höhe von 10,6 Millionen britischen Pfund vor. Department For International Development, »Security Sector Development & Defence Transformation«, <projects.dfid.gov.uk/project.aspx?Project=200329>.

⁸⁹ Dieses Projekt hat ein Budget von 20,6 Millionen Pfund für den Gesamtsudan, wovon ein Großteil für den Südsudan aufgewendet wird. DFID, »Safety and Access to Justice Programme«, <projects.dfid.gov.uk/project.aspx?Project=113400>.

⁹⁰ Swiss Armed Forces, »The Swiss Armed Forces' Security Sector Reform Project, Juba, Southern Sudan. Summary of the Interim Review«, März 2009, <www.pircenter.org/data/sschool/Literature/Zusammenfassung englisch Summary of the Interim Review.pdf>.

⁹¹ Rands, *In Need of Review* [wie Fn. 19], S. 37.

⁹² Gespräch mit einem externen Experten des Sicherheitssektors, Juba, Januar 2011. Das Ministerium wurde mit der Unabhängigkeit in Verteidigungsministerium umbenannt.

Ayieny, hat sich bisher mit wenigen Anhörungen zu meist unproblematischen Themen begnügt. Auf Geberseite wird es schon als Erfolg gewertet, dass hochrangige Vertreter von Regierung und Sicherheitssektor der Vorladung zu diesen Sitzungen nachgekommen sind. Das Parlament ist also weit davon entfernt, die Exekutive kritisch auf Menschenrechtsverletzungen durch die Sicherheitskräfte zu befragen. Zivilgesellschaftliche Gruppen sind zu schwach, um in solchen Angelegenheiten Druck auf die Parlamentarier ausüben zu können.⁹³ Stattdessen sollen externe Berater die Abgeordneten zu mehr Mut im Umgang mit der Regierung anregen – dies zeigt, wie groß die Diskrepanz zwischen den Vorstellungen der Geber und den politischen Verhältnissen vor Ort ist.

Ein weiteres Hindernis für eine effektivere Kontrolle des Sicherheitsapparates stellt der Zustand des Justizwesens dar. Rechtsprechung wird von einer Vielzahl formeller und informeller Institutionen ausgeübt, wobei oft unklar bleibt, in welchem Verhältnis sie untereinander stehen und welches Recht anzuwenden ist. Zudem scheinen viele dieser Institutionen käuflich zu sein.⁹⁴ Noch problematischer mit Blick auf den Sicherheitssektor ist, dass Polizei und Gerichte kaum gegen Verstöße von SPLA-Soldaten vorgehen.⁹⁵ Über das Militärgerichtswesen gibt es kaum öffentliche Informationen. Es ist nichts bekannt darüber, dass man die Verantwortlichen für die Verbrechen, die während der oben erwähnten Operationen verübt wurden, zur Rechenschaft gezogen hätte. Während es vor allem politische Gründe hat, wenn Menschenrechtsverletzungen im Südsudan nicht geahndet werden, setzen die Geber – etwa UNDP mit seinen Programmen im Justizsektor – auf Kapazitätsbildung, Informationskampagnen und Menschenrechtstraining.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die südsudanesischen Regierung großen sicherheitspolitischen Herausforderungen gegenübersteht, ihre Strategien und Interessen aber kaum mit jenen der Geber übereinstimmen. Das größte Problem sind dabei die schweren und andauernden Menschenrechtsverletzungen, die von den Sicherheitskräften begangen werden. Die Geber müssen sich hier fragen, ob sie die Unterstützung für den südsudanesischen Sicherheitsapparat mit dem Stellenwert vereinbaren können, den sie

Menschenrechten in ihrer Außenpolitik einräumen. Zumindest weitere Hilfe für den Sicherheitssektor sollte davon abhängig gemacht werden, dass sich die Menschenrechtslage im Land deutlich verbessert.

Aufbau von Verwaltung und eines Systems öffentlicher Leistungen

Neben der Herstellung von Sicherheit ist es im Südsudan auch nötig, die bisher äußerst beschränkte Präsenz des Staates auszuweiten. Hier geht es um den Aufbau politischer und administrativer Strukturen, um die Bevölkerung erfassen, Steuern erheben sowie lokale Probleme identifizieren und regeln zu können. In direktem Zusammenhang damit steht die Entwicklung eines Systems öffentlicher Leistungen; dies betrifft Gesundheits- und Bildungswesen, Wasser-, Strom- und Transportinfrastruktur. Zusammen sind diese beiden Prozesse von zentraler Bedeutung sowohl für die Schaffung staatlicher Kontrolle als auch für Akzeptanz und Legitimität dieser Kontrolle. Darüber hinaus muss der Staat dringend eine Steuerverwaltung etablieren, um Ressourcen für öffentliche Leistungen zu mobilisieren und seine Abhängigkeit von den Erdölgewinnen – die seit 2005 durchschnittlich 98 Prozent der staatlichen Gesamteinnahmen ausmachen⁹⁶ – zu verringern. Ansonsten muss man befürchten, dass der Südsudan zu einem Rentierstaat wird, welcher sich mit der Kontrolle der Erdöleinnahmen begnügt, keine flächendeckende Präsenz aufbaut und die lokale Ebene weiter sich selbst überlässt.

Wie schon im ersten Kapitel der Studie dargestellt, sind die Herausforderungen auf diesen Feldern enorm. In die Infrastruktur wurde bis 2005 kaum investiert, und seither sind nur geringe Fortschritte erzielt worden. Das Gesundheitswesen ist großteils auf die Provinzhauptstädte beschränkt und selbst dort nur rudimentär ausgestattet. Der Zustand des Bildungsektors lässt sich am besten anhand der Analphabetenrate einschätzen – nach der (optimistischen) Einschätzung des Bildungsministers liegt sie bei 73 Prozent.⁹⁷ Steuern werden auf lokaler Ebene unkoordiniert und von zahlreichen Akteuren erhoben, in vielen Fällen illegal; davon kommt nur ein Bruchteil in Juba oder bei den Regierungen der Gliedstaaten an. Der Hand-

⁹³ Gespräch mit einem Mitarbeiter des DFID-Projekts, Juba, Januar 2011.

⁹⁴ Cherry Leonardi/Leben Moro/Martina Santschi/Deborah Isser, *Local Justice in Southern Sudan*, Washington, D.C. 2010.

⁹⁵ Ebd., S. 43ff. Siehe auch Lokuiji/Abatneh/Wani, *Police Reform in Southern Sudan* [wie Fn. 24], S. 23.

⁹⁶ GoSS, *Approved Budget 2010*, Juba 2010, S. 2.

⁹⁷ »South Sudan Illiteracy Reduces To 73%, Minister Says«, in: *Gurtong*, 2.5.2011, <www.gurtong.net/ECM/Editorial/tabid/124/ID/5293/Default.aspx>.

lungsbedarf ist offensichtlich, und der Südsudan erhält bereits beträchtliche Unterstützung in allen genannten Bereichen. Doch widerspricht die politische Logik, die den Prozess des Verwaltungsaufbaus bestimmt, in vielerlei Hinsicht den Zielen der Geber. Deren Maßnahmen könnten sich teilweise sogar als hinderlich für den Aufbau einer effizienten Verwaltung und eines Systems öffentlicher Leistungen erweisen.

Verwaltungsaufbau

Seit 2005 wird die südsudanesisische Regierung von den Gebern darin unterstützt, ein politisches und administratives System aufzubauen. Deutschland und die Schweiz spielen dabei eine wichtige Rolle.⁹⁸ Doch die von den Gebern geförderten Prinzipien des Föderalismus und der Dezentralisierung haben sich als fragwürdig erwiesen. Sie eignen sich kaum für die südsudanesischen Verhältnisse, zumal sie von den lokalen Akteuren auf problematische Weise umgesetzt werden.

Die Regierungselite ist uneins über die Notwendigkeit des föderalen Modells. Justizminister John Luk Jok argumentiert, das Föderalismusprinzip sei im CPA verankert worden, um das Problem der politischen Marginalisierung peripherer Provinzen zu lösen. Nun werde es fälschlicherweise aber auch auf die inneren Strukturen des Südsudan angewandt, obwohl dieser nicht an den asymmetrischen Zentrum-Peripherie-Beziehungen des früheren Gesamtstaats kranke. Regionalfürsten und Oppositionskräfte jedoch halten föderale Strukturen für notwendig, um von vornherein zu verhindern, dass inner-sudanesische Peripherien ent-

stehen und einzelne Bevölkerungsgruppen benachteiligt werden.⁹⁹ Tatsächlich konzentrieren sich Investitionen und Wirtschaftswachstum stark auf Juba, werden sie doch von der Nachfrage durch Regierung, Geber und NGOs bestimmt.

Abgesehen von dieser politischen Debatte ist jedoch zu fragen, ob föderale und dezentralisierte Strukturen sich für den Staatsaufbau im südsudanesischen Kontext eignen, wo es keine Vorgeschichte effektiver Verwaltung und zentralisierter Kontrolle gibt. So scheint das Problem auf lokaler Ebene – Countys (Bezirke), Payams (Kreise) und Bomas (Gemeinden) – nicht in mangelnden Befugnissen zur Selbstverwaltung zu bestehen, sondern darin, dass diese Einheiten zu lax durch höhere Verwaltungsebenen kontrolliert werden. Dies wird anhand der Besteuerungspraxis klar. Neben zahlreichen nicht autorisierten Akteuren erheben auch die Payams und die Countys Steuern. Allerdings hat die jeweils höhere Verwaltungsebene – Countys bzw. Gliedstaaten – in den meisten Fällen keine Übersicht über die Höhe der Einnahmen und verdächtigt die untere Ebene, einen Großteil der nach oben weiterzuleitenden Beträge zu unterschlagen. Im Gegenzug scheinen die Regierungen der Gliedstaaten einen beträchtlichen Anteil von Transfers aus Juba einzubehalten, die eigentlich für die Countys bestimmt sind.¹⁰⁰ Um Steuererhebung und Budgets zu überwachen, sieht der Local Government Act vor, dass sowohl die Commissioner (Subpräfekten) als auch die sie kontrollierenden Räte in direkter Wahl bestimmt werden. Doch sind diese Regularien noch nicht um-

⁹⁸ Das Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht erarbeitete einen Entwurf für die südsudanesische Übergangsverfassung (der weitgehend übernommen wurde), beriet die Regierung bei der Entwicklung des Local Government Act und bildete Parlamentarier in Fragen der Dezentralisierung fort. Die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) setzt ein zehnjähriges Projekt des BMZ zur Dezentralisierung um, dessen Budget sich für 2007–2013 auf 9 Millionen Euro beläuft. GIZ, »Programm zur Unterstützung des Staatsaufbaus«, <www.gtz.de/de/weltweit/afrika/20998.htm>; Antwort der Bundesregierung [wie Fn. 71], S. 12. Die Schweiz unterstützt die Bildung von Strukturen für »traditionelle« Institutionen auf gliedstaatlicher Ebene. Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, »Das Engagement der Schweiz«, Januar 2011, <www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/21854.pdf>.

⁹⁹ Gespräch mit John Luk Jok, Juba, Januar 2011. Die Forderung nach Föderalismus und Dezentralisierung im Südsudan hat ihre Wurzeln in den 1970er Jahren, als sich Politiker der äquatorialen Bevölkerungsgruppen dafür einsetzten, die autonome südliche Region in drei Provinzen zu zerschlagen – unter dem Vorwand, man müsse verhindern, dass die Dinka die Regierung des Südens kontrollierten. Die Aufteilung des Südsudan war dann einer der Hauptauslöser für den zweiten Bürgerkrieg ab 1983. Johnson, *The Root Causes of Sudan's Civil Wars* [wie Fn. 11], S. 51ff. Für Ausschnitte aus der aktuellen Föderalismus-Debatte: »Greater Equatoria Demands Federal System in South Sudan«, in: *Sudan Tribune*, 17.4.2011, <www.sudantribune.com/Greater-Equatoria-demands-federal,38608>; »The Call for a Federal Constitution Remains to Be Honoured«, in: *Sudan Tribune*, 1.5.2011, <www.sudantribune.com/The-call-for-a-Federal,38756>. Auch internationale NGOs rufen nach stärkerer Dezentralisierung, siehe ICG, *Politics and Transition in the New South Sudan*, Brüssel 2011, S. 18ff.

¹⁰⁰ Gespräche mit dem Commissioner von Makal County und dem Vizegouverneur von Upper Nile, Malakal, Januar 2011.

gesetzt worden; bislang werden die Commissioner von den Gouverneuren eingesetzt, und Räte gibt es nur in wenigen Countys. Dass sich die Räte in absehbarer Zeit zu effektiven Kontrollinstanzen entwickeln, ist angesichts der schwierigen sozioökonomischen Lage, des autoritären politischen Klimas und des verbreiteten Analphabetismus unwahrscheinlich.

Hinzu kommt, dass die föderalen Strukturen äußerst kostspielig sind und Mittel binden, die dringend für Investitionen in öffentliche Leistungen und Infrastruktur benötigt werden.¹⁰¹ Das gilt insbesondere für die Parlamente der Gliedstaaten, die ihre eigentliche Funktion als Legislative und Kontrollorgan bisher kaum wahrgenommen haben. Es betrifft aber auch die gliedstaatlichen Ministerialstrukturen, deren Funktionen teilweise mit denen der südsudanesischen Regierung konkurrieren bzw. sich damit überschneiden.¹⁰² Kostenträchtig sind zudem die vielen Gouverneursberater und Ministerialbeamte ohne erkennbare Funktion. Dabei stehen die formellen Entscheidungsbefugnisse der Gliedstaaten in einem Missverhältnis zu deren finanzieller Basis. Die meisten Gliedstaaten sind für den Großteil ihrer Budgets von den Transfers der Regierung in Juba abhängig, da sie kaum über eine eigene Steuerverwaltung verfügen und die Steuerbasis zudem schmal ist.¹⁰³ Gleiches gilt für die lokale Ebene. Einer Untersuchung der Weltbank zufolge sind lokale Institutionen im Südsudan gegenwärtig finanziell nicht tragbar, da die Countys üblicherweise nur 10 bis 20 Prozent ihrer Haushalte durch Steuereinnahmen decken; der Rest kommt von der südsudanesischen Regierung. Allerdings sieht die Studie ein Potential für höhere Steuereinnahmen auf lokaler Ebene.¹⁰⁴

Noch stärker wird die Zweckmäßigkeit der dezentralen Strukturen durch die Interimsverfassung des neuen Staates in Frage gestellt. Diese untergräbt das föderale Prinzip – welches von ihr nicht explizit

erwähnt wird –, indem sie den Präsidenten in die Lage versetzt, Gouverneure des Amtes zu entheben. Die Gliedstaaten besitzen also die kostspieligen Institutionen eines föderalen Systems, aber nicht die dafür notwendige finanzielle und politische Eigenständigkeit. Diese Unstimmigkeiten erklären sich dadurch, dass die föderalen und dezentralisierten Strukturen für lokale Akteure andere Funktionen haben, als die Gesetze, der offizielle Diskurs und die Zielsetzungen der Geber vermuten lassen. Die Parlamente auf Gliedstaatsebene dienen vor allem zur Einbindung einflussreicher Politiker und potentieller Rivalen – kurz, als Patronage-Instrumente.¹⁰⁵ Eine entscheidende Rolle spielt Klientelismus auch im Verwaltungsapparat sowie in den Ministerien auf nationaler und gliedstaatlicher Ebene. Die Notwendigkeit, kurzfristig Beschäftigungsmöglichkeiten für Klientelgruppen zu schaffen und so für Stabilität zu sorgen, wirkt sich also erschwerend auf den Aufbau einer effizienten Verwaltung aus, die für langfristige Stabilität notwendig ist.

Diskrepanzen zwischen der inoffiziellen politischen Logik und der offiziellen Funktion der entstehenden Strukturen finden sich auch in einem anderen von Gebern unterstützten Bereich: der Verwaltung durch »traditionelle« Autoritäten. Die Regierung gibt vor, durch Einbindung der Häuptlinge die lokale Legitimität »traditioneller« Institutionen zu würdigen und ein höheres Maß an Selbstverwaltung zuzulassen. Diese Zielsetzung wäre durchaus im Sinne der externen Hilfe. Doch ergibt die Integration solcher Autoritäten mehr Sinn, wenn sie im Zusammenhang mit fiskalischen Zwängen betrachtet wird. Der Staat besitzt gegenwärtig nicht die Mittel, um eine flächendeckende Verwaltung aufzubauen, und beschränkt sich deshalb – wie die »indirect rule« der Kolonialzeit und die südsudanesishe Führung vor der Unabhängigkeit – auf eine oberflächliche und möglichst kostensparende Verwaltung durch Mittler. Dabei könnte diese Strategie ganz andere Folgen haben als von den Gebern erhofft. Sie bewirkt nicht automatisch, dass die Interessen der örtlichen Bevölkerung besser vertreten werden. Vielmehr könnte die lokale Ebene weiterhin sich selbst überlassen bleiben; die nötigen Investitio-

101 Dies wird auch von einigen Gebern kritisiert. Gespräch mit einem USAID-Vertreter, Juba, Januar 2011.

102 In der Steuerverwaltung gibt es die größten Konflikte und Überschneidungen zwischen GoSS, Regierungen der Gliedstaaten und Countys. Meist führt dies zu Redundanzen und Einnahmeverlusten für die jeweils niedrigere Ebene. World Bank, *Southern Sudan: Enabling the State: Estimating the Non Oil Revenue Potential of State and Local Governments*, Washington, D.C. 2010, S. ix.

103 Eine Ausnahme ist Central Equatoria, das eine relativ große urbane Bevölkerung hat. 2008 finanzierte der Gliedstaat 38 Prozent seiner Ausgaben über eigene Steuereinnahmen. Ebd., S. 31.

104 Ebd., S. viiff.

105 So erklärte der Vizegouverneur von Upper Nile im Gespräch mit dem Autor (Malakal, Januar 2011) in Bezug auf die Parlamentarier des Gliedstaates: »Diese Leute sind Warlords. Man muss ihnen Ämter geben, sonst machen sie Probleme. Und schließlich haben sie für die Unabhängigkeit dieses Staates gekämpft; also sollten sie an dem Staat teilhaben.«

nen in Dienstleistungen und Infrastruktur würden so gerade verhindert.

Schließlich haben sich Dezentralisierung und Verwaltungsaufbau noch in einer weiteren Hinsicht als problematisch erwiesen. Die Tendenz der Regierung, neue administrative Einheiten als Gebiete bestimmter ethnischer und tribaler Gruppen zu definieren, schürte seit 2005 Konflikte um Land und politische Vertretung.¹⁰⁶ So schuf man etwa das County Pigi als eine von Dinka kontrollierte Einheit in einem Gebiet, das teilweise von Shilluk beansprucht wird. Dieser Schritt spielte eine wesentliche Rolle beim Ausbruch der Konflikte zwischen SPLA und Shilluk in Upper Nile.¹⁰⁷ Vielerorts kam es in den letzten Jahren zu Auseinandersetzungen um die Grenzen von Payams und Countys, die als Stammesgebiete verstanden werden. Immer mehr und immer kleinere Gruppen verlangen nach ihren eigenen Countys oder nach Loslösung ihrer Payams von Countys, die von anderen ethnischen Gruppen kontrolliert werden. Auch ein Anschlag auf den ehemaligen Landwirtschaftsminister Samson Kwaje, bei dem vier Menschen getötet wurden, stand in Zusammenhang mit solchen Forderungen.¹⁰⁸ Der Ansatz der Regierung, eine dezentralisierte Verwaltung aufzubauen, hat also dazu beigetragen, ethnische und tribale Identitäten weiter zu politisieren und Rivalitäten entlang solcher Linien in der Verwaltungsstruktur zu verankern.

Öffentliche Leistungen

Der Ausbau staatlicher Infrastruktur und vor allem des Bildungs- und Gesundheitswesens wird von der Regierung vernachlässigt, obwohl er dringend nötig ist, um wirtschaftliche Entwicklung zu ermöglichen und die staatliche Legitimität zu stärken. 2010 veranschlagte die Regierung 13 Prozent ihrer Ausgaben für Infrastruktur, 7 Prozent für Bildung (davon zwei Drittel für Gehälter) und 4 Prozent für Gesundheit – gegenüber 37 Prozent für Militär und Sicherheitsapparat. Dabei stehen Gesundheit und Bildung auf der Prioritätenliste der Regierung an dritter bzw. vier-

ter Stelle, nach Sicherheit und Straßen.¹⁰⁹ Einmal abgesehen davon, dass die Sicherheitslage eine solche Schwerpunktsetzung durchaus notwendig macht, ist sie nur möglich, weil Juba in allen drei Bereichen abseits des Sicherheitssektors durch großzügige Geberhilfe entlastet wird. So entsprachen die für 2010 geplanten Ausgaben der Geber nach Regierungsangaben 40 Prozent des südsudanesischen Haushalts für Bildung, 60 Prozent des Infrastruktur- und gar 214 Prozent des Gesundheits-Etats.¹¹⁰

Externe Unterstützung in diesen Bereichen kann also als indirekte Subvention für Regierungsausgaben zugunsten von Sicherheit und Verwaltung angesehen werden. Wollen die Geber das ändern, so müssen sie ihre Hilfen für Bildung und Gesundheit an die Bedingung knüpfen, dass Südsudans Regierung schrittweise die Ausgaben für Verwaltung und Sicherheitsapparat zurückschraubt und die Finanzierung von Schulen, Kliniken und Personal übernimmt, die bisher von Gebern bezahlt werden. Bei einzelnen Projekten existieren solche Modelle schon. Doch im Fall eines von der EU finanzierten Gesundheitsprojektes zeigt sich, dass Juba der Abmachung bislang nicht nachkommt, die Ärzte nach mehreren Jahren externer Finanzierung auf die eigene Gehaltsliste zu nehmen.¹¹¹

Indes beklagt die südsudanesische Regierung zu Recht, externe Unterstützung für Gesundheit und Bildung werde oft willkürlich über das Territorium des Landes verteilt. Berechtigt ist auch ihre Beschwerde, dass ein Großteil der externen Mittel in humanitäre, Not- und Übergangshilfe fließe, was die Ressourcen verringere, die für den Aufbau der öffentlichen Grundversorgung zur Verfügung stünden.¹¹² Will man also Gesundheits- und Bildungswesen nachhaltig stärken und zugleich die Regierung in der Ausweitung ihrer Legitimität unterstützen, so müssen mehr Mittel für den Aufbau eines Systems staatlicher Leistungen verwendet werden und weniger zur Finanzierung vorübergehender Maßnahmen ausländischer NGOs.

¹⁰⁶ Schomerus/Allen, *Southern Sudan at Odds with Itself* [wie Fn. 17], S. 38ff.

¹⁰⁷ Gespräche mit hohen Regierungsbeamten und UNMIS-Vertretern, Malakal, Januar 2011.

¹⁰⁸ »Shooting of South Sudan Minister Prompts Detachment of Local Administration«, in: *Sudan Tribune*, 19.11.2009, <www.sudantribune.com/Shooting-of-South-Sudan-minister,33178>.

¹⁰⁹ GoSS, *Approved Budget 2010*, Juba 2010.

¹¹⁰ Ebd., S. 24.

¹¹¹ Gespräch mit einer Vertreterin der das Projekt umsetzenden Nichtregierungsorganisation, Loccum, Januar 2011.

¹¹² Gespräch mit Gesundheitsminister Luka Monoja, Juba, Januar 2011. Die Mittel, die für humanitäre Hilfe bereitgestellt werden, sind beträchtlich, insbesondere auf EU-Ebene. Allein für 2011 stellte die Abteilung der Europäischen Kommission für Humanitäre Hilfe (ECHO) 100 Millionen Euro zugunsten des Sudans zur Verfügung; ein Großteil davon fließt in den Südsudan und nach Darfur. ECHO, *Humanitarian Implementation Plan Sudan 2011*, Brüssel 2010.

Wirtschaftliche Entwicklung und Diversifizierung

Die Förderung wirtschaftlicher Entwicklung ist eine vierte wesentliche Herausforderung für den neuen Staat und von direkter Relevanz für alle schon genannten Problemfelder. Ein breites Wirtschaftswachstum würde Beschäftigungsmöglichkeiten für demobilisierte Soldaten schaffen, damit die Sicherheitslage verbessern und die Regierung finanziell entlasten. Zugleich ist Wachstum außerhalb des Erdölsektors unerlässlich, um die Steuereinnahmen zu erhöhen – insbesondere in den Payams, Countys und Gliedstaaten.

Unter Regierung und Gebern besteht breiter Konsens, dass es im ökonomischen Kontext oberste Priorität besitzt, die Landwirtschaft zu entwickeln – insbesondere Kleinbetriebe in Ackerbau, Viehzucht und Fischerei. Einig ist man sich auch darin, welches die größten Hindernisse im Agrarsektor sind: die prekäre Sicherheitslage; mangelnde Transportinfrastruktur; mehrfache, teils illegale Besteuerung.¹¹³ Bei dieser Diagnose wird allerdings übersehen, dass die rechtlichen und vor allem politischen Verhältnisse den Rahmen für ein Wachstum in Landwirtschaft und anderen Sektoren setzen. Diese Verhältnisse begünstigen Korruption, Konflikte und die Entstehung einer wirtschaftlichen Elite aus Militärs und hohen Politikern. Einer der wichtigsten Gründe dafür sind die andauernden Streitereien um Landrechte, die nur vage definiert und dem Missbrauch durch die Elite ausgesetzt sind.

Deutlich wurde dies unter anderem an großangelegten Beschlagnahmungen von Land durch Offiziere und Soldaten, die sich ab 2005 im Gebiet um Juba, aber auch andernorts ereigneten.¹¹⁴ Für Aufsehen sorgte ein Vertrag des US-Investors Jarch mit dem ehemaligen Milizenführer und heutigen SPLA-Vizekommandeur Paulino Matiep. Festgelegt wurde darin die Verpachtung von 400 000 Hektar Land in Unity. Auch dieser Fall zeigt das Potential für unrechtmäßige Landnahme im Südsudan – wenngleich das Vorhaben über das Vertragsstadium bislang nicht hinaus-

gekommen ist.¹¹⁵ Es wäre falsch, die Umverteilung von Land nach 2005 als Phänomen einer kurzen Phase der Anarchie in einem vorübergehenden rechtlichen Vakuum anzusehen. Während der kommenden Jahre dürften die Konflikte um Landbesitz durch Wachstum und Investitionen im Agrarsektor sogar weiter zunehmen.

Zum Teil lassen sich die Probleme auf den rechtlichen Rahmen zurückführen, wie er im Land Act definiert ist.¹¹⁶ Dieses Gesetz von 2009 basiert auf dem seit Gründung der SPLM von John Garang vertretenen Grundsatz, dass das Land kollektives Eigentum der Bevölkerung sei (»land belongs to the community«).¹¹⁷ Dabei wird Community im Sinne einzelner, meist ethnisch oder tribal definierter Bevölkerungsgruppen verstanden. Als Eigentümer von Land in Gemeinbesitz kommen also Familien, Clans oder Stämme in Frage. Verträge über Verkauf oder Pachtung von Land dürfen gemäß Landgesetz nur dann geschlossen werden, wenn die jeweilige Community einwilligt. Daher sollen auf Payam- und County-Ebene Räte bzw. Behörden eingerichtet werden, in denen die Community vertreten ist. Doch bestimmt die Obrigkeit auf County- und Gliedstaatsebene über die Auswahl der Mitglieder. Das Gesetz macht keine näheren Angaben, welche Kriterien bei der Berufung von offiziell anerkannten »tra-

¹¹⁵ Matiep (siehe auch Fn. 35) sitzt zusammen mit anderen ehemaligen Milizenführern in dem »Beratungskomitee« der Firma Jarch, mit der er 2009 den rechtlich zumindest dubiosen Vertrag schloss. »US Investor Buys Sudanese Warlord's Land«, in: *Financial Times*, 9.1.2009.

¹¹⁶ GoSS, *The Land Act, 2009*, Juba 2009.

¹¹⁷ In Übergangsverfassung wie Landgesetz ist festgelegt: »All land in Southern Sudan is owned by the people of Southern Sudan and its usage shall be regulated by the Government.« (GoSS, *The Transitional Constitution* [wie Fn. 66], Teil zwölf, Kapitel II; GoSS, *The Land Act, 2009* [wie Fn. 116], Kapitel II, Abschnitt 7.) Weiter heißt es in der Interimsverfassung: »Community land shall include all lands traditionally and historically held or used by local communities or their members. They shall be defined, held, managed and protected by law.« (*The Transitional Constitution*, Teil zwölf, Kapitel II) bzw. im Landgesetz: »Community land shall be held by communities identified on the basis of ethnicity, residence or interest.« (*The Land Act*, Kapitel II, Abschnitt 11.) Neben Land in Gemeinbesitz gibt es staatliches und privates Land. Dieses beschränkt sich allerdings vor allem auf Städte und andere Gebiete, in denen nachweisbar Ansprüche des Staates oder von Individuen bestehen. Mehrere unzulängliche Aspekte des Land Act sollen gemäß der Draft Land Policy (einem stark von USAID beeinflussten Dokument, von dem unklar ist, wie stark es innerhalb der GoSS unterstützt wird) noch abgeändert oder geklärt werden. Southern Sudan Land Commission, *Draft Land Policy*, February 2011, Juba 2011.

¹¹³ GoSS, *GoSS Growth Strategy 2010–2012*, Juba 2009; vgl. World Bank, *Sudan* [wie Fn. 3].

¹¹⁴ Branch/Mampilly, »Winning the War, But Losing the Peace?« [wie Fn. 13]; Gabriella McMichael, »Land Tenure and Property Rights in Southern Sudan: A Case Study of Informal Settlements in Juba«, in: USAID (Hg.), *Land Tenure Issues* [wie Fn. 21], Section C.

ditionellen« Autoritäten und zivilgesellschaftlichen Vertretern gelten sollen.¹¹⁸ Dem Missbrauch durch »traditionelle« Autoritäten und Verwaltung sind somit Tür und Tor geöffnet; dies zeigen etwa illegale Landverkäufe durch Häuptlinge im County Juba.¹¹⁹ Die zentrale Rolle der »traditionellen« Autoritäten in Fragen des Landbesitzes ist umso fragwürdiger, als diese nach verbreiteter Wahrnehmung nicht die Bevölkerung, sondern vor allem den Staat vertreten. Bis die Räte auf lokaler Ebene eingerichtet und funktionsfähig sind, könnten Jahre vergehen – und ob das System dann Missbrauch verhindern kann, bleibt angesichts der vagen rechtlichen Bestimmungen zweifelhaft. Unklarheiten bestehen auch in der Frage, welche Ebene – die Regierung in Juba, Gliedstaat oder County – jeweils dafür zuständig ist, Land zu registrieren und zu verteilen. Dies führt zu Streitigkeiten zwischen den Regierungsebenen und einander widersprechenden Rechtsansprüchen.¹²⁰

Darüber hinaus trägt der rechtliche Rahmen zu Landkonflikten entlang ethnischer und tribaler Linien bei. Die Countys haben weitreichende Zuständigkeiten für die Verwaltung von Landbesitz, werden aber immer stärker als Machtbereiche bestimmter Bevölkerungsgruppen verstanden oder als solche überhaupt erst geschaffen. Daher entsteht zunehmend Streit mit Minderheiten innerhalb des County oder mit Gruppen außerhalb des Gebiets, die Ländereien innerhalb der jeweiligen administrativen Einheit für sich beanspruchen.¹²¹

Wesentlich wichtiger noch sind die politischen Rahmenbedingungen und insbesondere die Schwäche der Institutionen. Das Justizwesen ist nicht in der Lage, Recht gegen einflussreiche Mitglieder der politischen und militärischen Elite durchzusetzen. In und um Juba kommen Soldaten und Offiziere bei Akten ille-

galen Landnahme meist ungestraft davon.¹²² Die Institutionen, die dem Gesetz zufolge Land verwalten und Streitigkeiten schlichten sollen, bestehen bisher kaum. Das Prinzip, wonach die Bevölkerung über die Nutzung von Land in Gemeinbesitz zu konsultieren ist, wird von der Regierung bzw. »traditionellen« Autoritäten vielerorts missachtet. Mehrfach geschah dies auch in Fällen größerer ausländischer Investitionen in Land- und Forstwirtschaft.¹²³ In der Viehwirtschaft verschaffen sich hohe SPLA-Offiziere Vorteile und schüren Konflikte, indem sie ihre Hirten mit Waffen und Munition ausstatten und die Herden in umstrittenen Gebieten weiden lassen.¹²⁴ Darüber hinaus halten sich hartnäckig Vermutungen, Teile der Militärelite seien in großangelegten Viehdiebstahl verwickelt. Das persönliche Gewinnstreben ehemaliger und amtierender Militärs könnte sich mit institutionellen Interessen verbinden, sollte die Armee – wie von der SPLA-Direktion für Militärproduktion geplant – kommerzielle Unternehmen gründen. Landwirtschaft und Nahrungsproduktion stellen dabei bevorzugte Sektoren dar. Ziel ist zum einen, Beschäftigungsmöglichkeiten für demobilisierte Soldaten zu schaffen; zum anderen scheinen aber auch geschäftliche Erwägungen eine Rolle zu spielen.¹²⁵

Die politischen Rahmenbedingungen begünstigen somit die Entstehung einer neuen Gruppe von privilegierten Unternehmern, die durch Gewalt und Korruption zu Reichtum kommen. Landnutzung ist dabei eines der wichtigsten Mittel. Doch auch in anderen Bereichen lässt sich dieser Prozess beobachten. Im Ölsektor etwa kontrollieren die County Commissioner die Instrumente, mit denen Ölfirmen die lokale Bevölkerung entschädigen – was Korruption in großem Maßstab nach sich zieht.¹²⁶ Über solche Entwicklungen sollten die Geber nicht hinwegsehen. Die vorhandenen politischen Strukturen sind zwar kein echtes Hindernis für ökonomisches Wachstum und Diversifizierung; privatwirtschaftliche Aktivitäten können sie sogar erleichtern. Doch zugleich können sie verheerende Auswirkungen haben, weil sie Landkonflikte eskalieren lassen und eine schmale Ge-

118 GoSS, *The Land Act* [wie Fn. 116], Kapitel VII, Abschnitte 44–49.

119 Wani Mathias Jumi, »Customary Authority and Traditional Authority in Southern Sudan: A Case Study of Juba County«, in: USAID (Hg.), *Land Tenure Issues* [wie Fn. 21], Section D.

120 Gespräch mit dem Commissioner von Makal County, Malakal, Januar 2010. Siehe auch Lomoro Robert Bullen, »Jurisdiction of GOSS, State, County, and Customary Authorities over Land Administration, Planning, and Allocation: Juba County, Central Equatoria State«, in: USAID (Hg.), *Land Tenure Issues* [wie Fn. 21], Section B.

121 Schomerus/Allen, *Southern Sudan at Odds with Itself* [wie Fn. 17], S. 40ff.

122 Gespräch mit einem Opfer illegaler Landbesitznahme durch einen hohen SPLA-Offizier, Juba, Januar 2011.

123 David Deng, *The New Frontier: A Baseline Survey of Large-Scale Investment in Southern Sudan*, Oslo 2011 (NPA Report 1/11).

124 Athiba, »Conflict over Resources« [wie Fn. 21].

125 Rands, *In Need of Review* [wie Fn. 19], S. 44; Gespräche mit externen Experten des Sicherheitssektors, Juba, Januar 2011.

126 Feldforschung in Ölfördergebieten des Südsudan, 2007–2010.

schäftselite hervorbringen, die ihre Privilegien durch Kontrolle politischer Ämter und notfalls mit Waffengewalt verteidigt.

Bei ihren Projekten zur Förderung privatwirtschaftlicher Aktivität im Agrarsektor oder in anderen Bereichen sollten die Geber daher Vorkehrungen treffen, um zu verhindern, dass durch Hilfsmaßnahmen Konflikte geschürt werden. Ähnliches gilt für die Unterstützung ausländischer Investitionsprojekte. In beiden Fällen sollte die lokale Landrechts- und Konfliktgeschichte untersucht und genau geprüft werden, wer von internationalen Projekten profitiert. Darüber hinaus sind eingehende Konsultationen mit der örtlichen Bevölkerung erforderlich.

Schlussfolgerungen

Die Geber planen, mit der Unabhängigkeit des Südsudan ihre Hilfe weiter aufzustocken. Man will die Regierung in Juba darin unterstützen, den hohen Erwartungen gerecht zu werden, die große Teile der Bevölkerung an sie richten. Mit externem Beistand soll eine »Friedensdividende« sichtbar werden, die es der Regierung erleichtert, ihre Autorität zu konsolidieren. Doch diese Erwartung ist nicht realistisch. Der Südsudan wird aller Voraussicht nach auf absehbare Zeit ein sehr schwacher und von bewaffneten Konflikten gekennzeichnete Staat bleiben. Für schnelle Fortschritte sind die Voraussetzungen nicht gegeben und die Hindernisse zu groß. Dies gilt für die Befriedung des Territoriums, für Wachstum und Diversifizierung der Wirtschaft, aber auch für den Aufbau einer effizienten, flächendeckenden Verwaltung und eines Netzes öffentlicher Leistungen.

Neben den Folgen von jahrzehntelangem Bürgerkrieg stellen die politischen Verhältnisse im Südsudan ein Entwicklungshindernis dar. Das Regime ist intern zu stark gespalten und zu anfällig gegenüber Forderungen der unzähligen konkurrierenden Gruppen, als dass es eine effiziente Nutzung staatlicher Mittel erzwingen könnte, etwa beim Verwaltungsaufbau. Die Führung in Juba konzentriert sich darauf, Akteure und Interessengruppen durch Vergabe von Posten in Regierung, Verwaltung und Sicherheitsapparat einzubinden. Daher fehlt ihr die Fähigkeit, schwierige Entscheidungen durchzusetzen.

Die Regierung steht vor einem Dilemma. Einerseits setzt sie auf politische Einbindung und den Ausbau von Patronagenetzwerken, um eine kurzfristige Stabilisierung des Landes – die ja auch dringend erforderlich ist – zu erreichen. Andererseits verhindert sie auf diese Weise, dass die Grundlagen für langfristige Stabilität geschaffen werden, nämlich eine funktionierende Verwaltung und ein System öffentlicher Leistungen. Denn das kurzfristige Krisenmanagement verbraucht jene Mittel, die für langfristige Stabilität nötig wären, und setzt mit dem Klientelismus eine politische Logik in Gang, die den Aufbau effizienter Strukturen erschwert. Die Geber können hier durchaus Einfluss nehmen. Sie sollten sicherstellen, dass sie die finanziellen Prioritäten der Regierung – Sicherheit und Gehälter – nicht indirekt subventionieren, indem sie

zur Basisversorgung in den Bereichen Bildung und Gesundheit beitragen. Nötig sind realistische Benchmarks, die den südsudanesischen Staat veranlassen, seine Rolle in Gesundheit, Bildung und Infrastruktur schrittweise auszuweiten. Bleiben Fortschritte aus, sollten die Geber entsprechende Konsequenzen ziehen.

Der den neuen Staat dominierende Mechanismus politischer Einbindung ist Klientelismus auf ethnischer und tribaler Basis. Doch sollten sich externe Entscheidungsträger nicht vom Diskurs einer angeblichen Dinka-Dominanz in Regierung und Militär irreführen lassen und etwa eine paritätische Einbindung der Ethnien fordern. In vielerlei Hinsicht ist nicht zu wenig politische Integration das Problem des Südsudan. Belastend wirkt vielmehr, dass ein Großteil der staatlichen Ressourcen für Einbindungsstrategien verbraucht wird, die ethnisch und tribal geprägte Konkurrenzkämpfe weiter schüren. Auch das Bestreben, Demokratisierung durch die Entwicklung einer kompetitiven Parteienlandschaft zu fördern, erscheint unter den gegenwärtigen Bedingungen ungeeignet, diese Logik zu durchbrechen. Die Geber sollten also der Versuchung widerstehen, direkten Einfluss auf Fragen der politischen Einbindung zu nehmen. Stattdessen sollten sie sich darauf beschränken, auf die Lösung konkreter Probleme zu drängen – etwa wenn es um Landkonflikte oder Menschenrechtsverletzungen durch Sicherheitskräfte geht.

In diesem politischen Kontext fehlen die Voraussetzungen, um einen im Sinne der Gebergemeinschaft erfolgreichen Staatsaufbau betreiben zu können. Dazu müsste Unterstützung zweckgemäß verwendet werden und zu messbaren Fortschritten führen – in der Konfliktbeilegung, beim Entstehen einer transparenten, effektiven Verwaltung und bei der wirtschaftlichen Diversifizierung. Die bisherigen Folgen extern unterstützter Strategien und Maßnahmen zeigen, dass internationales Statebuilding im Südsudan großen Schwierigkeiten gegenübersteht. Diese gehen weit hinaus über die typischen Probleme in diesem Bereich, etwa mangelnde Absorptionsfähigkeit von Regierung und Gesellschaft für externe Hilfe oder eine ungenügende Koordinierung internationaler Unterstützung.

Wie anhand des DDR-Programms und der Sicherheitssektorreform klar wird, haben Geber und südsudanesischer Regierung in zentralen Fragen unterschiedliche Zielvorstellungen. Die Führung in Juba zeigte in den vergangenen Jahren keinerlei Interesse, den Sicherheitsapparat zu verkleinern oder ihn ziviler und demokratischer Kontrolle zu unterstellen. Falls solche Diskrepanzen externe Projekte nicht gänzlich scheitern lassen, rufen sie doch (von Geberseite) unbeabsichtigte, wenn nicht kontraproduktive Folgen hervor. Gleichzeitig ist ernsthaft zu bezweifeln, dass bei der Regierung die Fähigkeit und der politische Wille bestehen, Korruption und Menschenrechtsverletzungen zurückzudrängen.

Bisher sind die Geber bei beiden Problemen nachsichtig mit Juba umgegangen – teilweise wohl aus ähnlichen Gründen, die sie auch den Wahlbetrug in Nord- und Südsudan 2010 stillschweigend billigen ließen. Es galt, alle politischen Ressourcen darauf zu konzentrieren, die CPA-Übergangsphase durch Referendum und Unabhängigkeit abzuschließen. Des Weiteren haben die Geber auf technische Unterstützung gesetzt, um beide Probleme anzugehen. In diesem Sinne förderten sie Kapazitätsbildung für die Polizei, das Justizwesen und Institutionen wie die Anti-Korruptions-Kommission. Doch so wichtig solche Hilfe ist – sie ändert nichts an den politischen Ursachen der Probleme. Diese stellen den Nutzen internationaler Unterstützung für den Staatsaufbau insgesamt infrage.

Unter den gegenwärtigen Umständen wäre es verfehlt, den Südsudan zum nächsten großen internationalen Staatsaufbau-Projekt zu machen. Die Annahme ist nicht schlüssig, das Land könne mittelfristig stabilisiert werden, wenn es von außen nur genügend richtige Hilfe bekommt. Zu groß ist die Gefahr, dass internationale Unterstützung in Klientelstrukturen versickert; zu schwer kalkulierbar sind oftmals Folgen und Nebenwirkungen externen Engagements. Den politischen Umständen angemessener erscheinen vorsichtige Unterstützungsmaßnahmen mit überschaubaren Konsequenzen. Sie sollten mit deutlichen Konditionalitäten verbunden sein – insbesondere hinsichtlich Menschenrechten und Korruptionsbekämpfung. Ein allzu intensiver Einsatz für den Staatsaufbau könnte sich sogar als hinderlich erweisen, wenn entsprechender Druck auf die Regierung ausgeübt werden soll. Für die UN-Mission im Südsudan (UNMISS) wird sich zweifellos ein Spannungsverhältnis ergeben zwischen ihrer Hauptaufgabe, die Regierung beim Kapazitätsaufbau zu unterstützen,

und ihrer Rolle als Wächter von Demokratisierung und Menschenrechten. Letztere Funktion zu erfüllen wird schwierig sein für eine Mission, die darauf bedacht sein muss, auf zahlreichen Ebenen gute und enge Beziehungen zur Regierung zu pflegen. Für die bilateralen Geber – einschließlich Deutschland und die EU – gilt ebenfalls, dass institutionelle Eigeninteressen den Erfolg von Entwicklungsmaßnahmen behindern können, wenn es darum geht, Menschenrechtsstandards und Transparenz einzufordern.

Das internationale Engagement für den Staatsaufbau sollte daher in den Rahmen eines politischen Dialogs zwischen Gebern und südsudanesischer Regierung gestellt werden. Deutschland und die EU können UNMISS bei dieser Arbeit unterstützen. Gleichzeitig aber sollten sie – in Koordination mit anderen Gebern – das Engagement für Menschenrechte und Korruptionsbekämpfung auch in ihren bilateralen Beziehungen zu Juba an erste Stelle setzen. Und schließlich würde eine unkritische Unterstützung des Südens dazu beitragen, dass die gegenwärtigen Asymmetrien in den Beziehungen westlicher Staaten zu Nord- und Südsudan weiterbestehen. Dies wiederum würde die Fähigkeit westlicher Akteure untergraben, als neutraler Vermittler zwischen beiden Staaten zu agieren. Anstatt einseitig Staatsaufbau im Südsudan zu betreiben und den Norden zu vernachlässigen, sollten die Geber die Wechselbeziehungen zwischen Nord und Süd stärker berücksichtigen. Im Nordsudan stellen sich für externe Unterstützung vergleichbare oder noch größere Probleme als im Süden – doch ein stärkeres Engagement auch zugunsten des Nordens ist nötig, um die Aussichten für eine Stabilisierung des Südsudan zu verbessern.

Abkürzungen

BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
CPA	Comprehensive Peace Agreement (2005)
DDR	Disarmament, Demobilization, Reintegration
DFID	Department For International Development (Großbritannien)
ECHO	European Commission – Humanitarian Aid & Civil Protection
ECOS	European Coalition on Oil in Sudan
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit
GoSS	Government of Southern Sudan (2005–2011), seit 9.7.2011: Government of South Sudan
HRW	Human Rights Watch
HSBA	Sudan Human Security Baseline Assessment
ICG	International Crisis Group
IGAD LPI	Intergovernmental Agency on Development, Livestock Policy Initiative
JiUs	Joint Integrated Units
NCP	National Congress Party
NGO	Non-Governmental Organization
NPA	Norwegian People's Aid
PRIO	Peace Research Institute Oslo
SAS	Small Arms Survey
SNG	Special Needs Group
SPLA	Sudan People's Liberation Army (1983–2011, seit 9.7.2011: South Sudan Armed Forces, SSAF)
SPLM	Sudan People's Liberation Movement
SPLM/A	Sudan People's Liberation Movement/Army
SPLM-DC	SPLM-Democratic Change
SSAF	South Sudan Armed Forces
SSBCSSAC	Southern Sudan Bureau for Community Security and Small Arms Control
SSDDRC	Southern Sudan Disarmament, Demobilization and Reintegration Commission
SSDF	South Sudan Defence Forces
SSIM	South Sudan Independence Movement
SSLA	South Sudan Liberation Army
SSPS	South Sudan Police Service
SSUM	South Sudan Unity Movement
UNDP	United Nations Development Programme
UNMIS	United Nations Mission in Sudan (2005–2011)
UNMISS	United Nations Mission in South Sudan (seit 9.7.2011)
UNSC	United Nations Security Council
USAID	United States Agency for International Development
VOA	Voice of America
WFP	World Food Programme